

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämisen edellytyksiä pohtivan työryhmän muistio

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:5

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämisen edellytyksiä pohtivan työryhmän muistio

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:5



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto / Högskole- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

www.minedu.fi/julkaisut

ISBN 978-952-263-336-1 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2015:5

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
13.3.2015

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja: kansliapäällikkö Anita Lehtikainen Sihteerit: opetusneuvos Birgitta Vuorinen hallitusneuvos Merja Leinonen		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		Toimielimen asettamispyvm 2.6.2014	Dnro 37/040/2014
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämisen edellytyksiä pohtivan työryhmän muistio (Promemoria för arbetsgruppen som begrundade förutsättningarna för en sammanslagning av Utbildningsstyrelsen och CIMO)			
Julkaisun osat Muistio ja liitteet			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 2.6.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää edellytykset Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn yhdistämiselle. Työryhmän tuli arvioida yhdistymisen taloudelliset, toiminnalliset ja muut vaikutukset, vaikutuksen henkilöstöön sekä tehdä ehdotus tarvittavista säädösmuutoksista.</p> <p>Työryhmä katsoi, että yhdistämisen ja organisaation ydintehtävien määrittelyn tulee lähteä yhteiskunnan palvelutarpeista ja niihin vastaamisesta. Työryhmän näkemyksen mukaan pelkästään teknisellä ja hallinnollisella kahden organisaation yhdistämisellä ei saavutettaisi toiminnan tehostamiselle ja palvelujen parantamiselle asetettuja tavoitteita. Paras mahdollinen lopputulos on saavutettavissa seuraavien edellytysten täytyessä:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Uusi organisaatio rakennetaan Opetushallituksen ja CIMOn vahvuuksille. Lähtökohtana uuden organisaation perustamiselle ovat muuttuvan toimintaympäristön asettamat palvelutarpeet. Uusi organisaatio ei ole toteutettavissa siten, että joko Opetushallitus tai CIMO siirretään osaksi toista organisaatiota.2. Uusi organisaatio jatkaa Opetushallituksen ja CIMOn toimintaa. Se huolehtisi Opetushallituksen ja CIMOn nykyisistä ydintehtävistä ja sille voidaan osoittaa sellaisia tehtäviä, joita opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ei tällä hetkellä riittävästi hoideta. CIMOn nykyisin hoitama EU-ohjelmahallinto eriytetään komission edellyttämällä tavalla omaksi kokonaisuudekseen uudessa organisaatiossa.3. Uusi organisaatio huolehtii Opetushallituksen ja CIMOn nykyisistä viranomaistehtävistä. Sillä on mahdollisuus tuottaa liiketoimintana joitakin palveluja, pääasiassa koulutukseen ja kansainvälistymiseen liittyvää konsultointia. Liiketoiminta erotetaan selkeästi sekä organisatorisesti että kirjanpidollisesti omaksi kokonaisuudekseen.4. Uuden organisaation perustamisessa noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa valtionhallinnon linjausten mukaisesti ja huolehditaan muutostilanteen tukitoimenpiteistä. Opetushallituksen ja CIMOn nykyinen henkilöstö siirtyy uuteen organisaatioon. Uuden organisaation perustaminen edellyttää uuden palkkausjärjestelmän kehittämistä.5. Opetushallituksen ja CIMOn toimintamenojärärahat siirretään uudelle organisaatiolle valtion talousarvioon otettavalle momentille. Julkisen talouden tilanteen vuoksi Opetushallituksen ja CIMOn yhdistäminen toteutetaan kustannusneutraalisti. <p>Työryhmä esittää, että Opetushallituksesta ja CIMOsta muodostetaan uusi, opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva keskusvirasto. Uusi organisaatio jatkaisi Opetushallituksen ja CIMOn toimintaa. Nykymuotoinen Opetushallitus ja CIMO lakkaisivat olemasta. Uudesta organisaatiosta muodostuisi vahva ja laaja-alainen, kansallisesti ja kansainvälisesti arvostettu kehittämis- ja palveluvirasto sivistys- ja osaamisyhteiskunnan kehittämiseksi ja suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistämisessä.</p> <p>Uusi organisaatio on mahdollista perustaa aikaisintaan vuoden 2017 alusta. Uutta organisaatiota koskeva hallituksen esitys on annettavissa loppukeväällä 2016. Uudistusta koskevat budjettivaikutukset tulee ottaa huomioon vuoden 2017 talousarvioehdotuksen valmistelussa.</p> <p>Uutta organisaatiota lähdetään kehittämään opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja CIMOn yhteistyönä. Jatkotoimenpiteinä tulee muun muassa selvittää organisaation perustamiseen ja ydintoimintojen määrittelyyn liittyvät yksityiskohdat, aloittaa henkilöstön palkkausjärjestelmän kehittäminen ja selvittää muut mahdolliset henkilöstövaikutukset yhteistyössä henkilöstön kanssa.</p> <p>Työryhmän esitykseen sisältyy kaksi eriävää mielipidettä.</p>			
Avainsanat Opetushallitus, CIMO, koulutuksen kehittäminen, kansainvälisyys			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:5		ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (PDF)	ISBN 978-952-263-336-1 (PDF)
Kokonaissivumäärä 56	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja -		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum
3.3.2015

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Ordförande: kanslichef Anita Lehtikainen Sekreterar: undervisningsrådet Birgitta Vuorinen regeringsrådet Merja Leinonen	Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
	Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
	Datum för tillsättande av 2.6.2014	Dnro 37/040/2014

Publikation Promemoria för arbetsgruppen som begrundade förutsättningarna för en sammanslagning av Utbildningsstyrelsen och CIMO (Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämisen edellytyksiä pohtivan työryhmän muistio)

Publikationens delar Promemoria + bilagor

Sammandrag

Den 2 juni 2014 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utreda förutsättningarna för en sammanslagning av Utbildningsstyrelsen och Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO. Arbetsgruppen skulle utvärdera sammanslagningens ekonomiska, operativa och övriga konsekvenser, konsekvenserna för personalen samt göra ett förslag gällande de lagändringar som behövs.

Arbetsgruppen ansåg att sammanslagningen och definitionen av organisationens kärnuppgifter ska utgå från samhällets servicebehov och mötandet av dessa. En enbart teknisk och administrativ sammanslagning av de två organisationerna uppnår inte enligt arbetsgruppen de uppsatta målen för effektivare verksamhet och bättre service. Det bästa möjliga resultatet kan uppnås under följande förutsättningar:

1. Den nya organisationen skapas utgående från Utbildningsstyrelsens och CIMO:s starka sidor. Utgångspunkten för grundandet av den nya organisationen är servicebehovet i en föränderlig omvärld. Den nya organisationen kan inte förverkligas så att antingen Utbildningsstyrelsen eller CIMO flyttas till en del av den andra organisationen.
2. Den nya organisationen fortsätter Utbildningsstyrelsens och CIMO:s verksamhet. Den skulle handha Utbildningsstyrelsens och CIMO:s nuvarande kärnuppgifter och skulle kunna anvisa sådana uppgifter som inte för närvarande handhas tillräckligt på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. EU-programförvaltningen som CIMO för närvarande sköter avskiljs på det sätt som kommissionen förutsätter till en egen helhet i den nya organisationen.
3. Den nya organisationen sköter Utbildningsstyrelsens och CIMO:s nuvarande myndighetsuppgifter. Den har en möjlighet att producera vissa tjänster som affärsverksamhet, huvudsakligen konsultering i fråga om utbildning och internationalisering. Affärsverksamheten avskiljs tydligt som en egen helhet både organisatoriskt och bokföringsmässigt.
4. I grundandet av den nya organisationen iaktas god personalpolitik enligt statsförvaltningens riktlinjer och man sörjer för stödåtgärderna i förändringen. Utbildningsstyrelsens och CIMO:s nuvarande personal övergår till den nya organisationen. Grundandet av den nya organisationen kräver att ett nytt avlöningssystem tas fram.
5. Utbildningsstyrelsens och CIMO:s verksamhetsanslag överförs på momentet som tas in i statsbudgeten för den nya organisationen. På grund av läget inom de offentliga finanserna genomförs sammanslagningen av Utbildningsstyrelsen och CIMO kostnadsneutralt.

Arbetsgruppen föreslår att av Utbildningsstyrelsen och CIMO bildas ett nytt centralämbetsverk på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Den nya organisationen fortsätter Utbildningsstyrelsens och CIMO:s verksamhet. Nuvarande Utbildningsstyrelsen och CIMO läggs ned. Den nya organisationen bildar ett starkt och brett, nationellt och internationellt erkänt utvecklings- och serviceämbetsverk som arbetar för att utveckla kultur- och kompetenssamhället och det finländska samhällets internationalisering.

Den nya organisationen kan grundas tidigast i början av 2017. Regeringens proposition om den nya organisationen kan ges i slutet av våren 2016. Budgeteffekterna som anknyter till reformen ska beaktas i beredningen av budgetpropositionen 2017.

Den nya organisationen utvecklas i samarbete mellan undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen och CIMO. Fortsatta åtgärder är att bland annat utreda detaljerna i fråga om grundandet av organisationen och definitionen av kärnuppgifterna, att inleda framtagningen av personalens lönesystem och att utreda eventuella andra personaleffekter i samarbete med personalen.

I arbetsgruppens förslag ingår två reservationer.

Nyckelord Utbildningsstyrelsen, CIMO, utveckling av utbildningen, internationalisering

Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2015:5		ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-263-336-1 (PDF)
Sidoantal 56	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution -		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 2 päivänä kesäkuuta 2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää edellytykset Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn yhdistämiselle. Työryhmän tuli arvioida yhdistymisen taloudelliset, toiminnalliset ja muut vaikutukset, vaikutukset henkilöstöön sekä tehdä ehdotus tarvittavista säädösmuutoksista.

Työryhmän työ tuli toteuttaa hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita noudattaen. Työryhmän tuli kuulla molempia virastoja, keskeisiä sidosryhmiä sekä henkilöstöjärjestöjä. Työssä tuli ottaa huomioon keskushallintohankkeen, erityisesti keskushallinnon virastorakennetta pohtivan työryhmän valmistelutyö.

Työryhmän puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Anita Lehikoinen opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja jäseninä kansainvälisten asiain johtaja Jaana Palojarvi opetus- ja kulttuuriministeriöstä, ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, pääjohtaja Aulis Pitkälä Opetushallituksesta, johtaja Samu Seitsalo Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOsta, taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä henkilöstön edustajina opetusneuvos Liisa Jääskeläinen Opetushallituksesta ja yksikön päällikkö Maija Airas Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOsta. Matti Väisänen on jäänyt virkavapaalle 10.11.2014. Työryhmän sihteereiksi nimettiin opetusneuvos Birgitta Vuorinen ja hallitusneuvos Merja Leinonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Työryhmä järjesti kaksi keskustelu- ja kuulemistilaisuutta sidosryhmille (11.9.2014 ja 12.9.2014) ja erilliset henkilöstötilaisuudet Opetushallituksessa ja CIMOssa (molemmat 17.9.2014). Kuulemistilaisuuksien tarkoituksena oli kuulla keskeisten sidosryhmien arvioita nykytilanteen toimivuudesta sekä siitä, miten toimijakentässä tapahtuneiden erilaisten hallinnollisten muutosten ja laaja-alaisen kansainvälisen yhteistyön lisääntymisen tulisi vaikuttaa toimialan viranomais- ja kehittämistehtävien määrittelyyn. Henkilöstötilaisuuksien tarkoituksena oli tiedottaa henkilöstölle työryhmän työstä ja lähestymistavasta sekä kuulla henkilöstön näkemyksiä mahdollisuudesta perustaa uusi organisaatio. Keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä henkilöstötilaisuuksien lisäksi työryhmän puheenjohtaja ja sihteerit tapasivat 22.10.2014 valtion pääsopijajärjestöjen edustajia.

Työryhmän tuli saada työnsä päätökseen vuoden 2014 syyskuun loppuun mennessä, mutta työryhmä jatkoi työskentelyään vuoden 2014 lokakuun loppuun. Työryhmä kokoontui yhdeksän kertaa. Työryhmän muistion liitteinä ovat Opetushallituksen henkilöstön edustajan sekä Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn edustajien eriävät mielipiteet.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa muistionsa opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 15 joulukuuta 2014



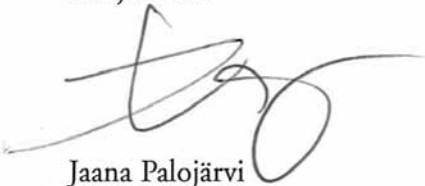
Anita Lehtikoinen



Maija Airas



Liisa Jääskeläinen



Jaana Palojarvi



Eeva-Riitta Pirhonen



Aulis Pitkälä



Samu Seitsalo

Matti Väisänen



Merja Leinonen



Birgitta Vuorinen

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Muuttuva toimintaympäristö	10
3	Rakenteellinen kehittäminen	12
	3.1 Valtionhallinnon rakenteellisen kehittämisen hankkeet	12
	3.1.1 Keskushallinnon uudistushanke KEHU	12
	3.1.2 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma VATU	15
	3.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteellinen kehittäminen	15
	3.3 Opetushallitusta ja CIMOa koskevat aiemmat selvitykset	17
4	Nykytila	19
	4.1 Opetushallitus	19
	4.1.1 Perustamisesta	19
	4.1.2 Tehtävät	20
	4.1.3 Organisaatio ja henkilöstö	23
	4.1.4 Rahoitus ja ohjaus	27
	4.2 Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO	29
	4.2.1 Perustamisesta	29
	4.2.2 Tehtävät	29
	4.3 Organisaatio ja henkilöstö	30
	4.2.3 Rahoitus ja ohjaus	33
5	Kansainvälinen vertailu	35
	5.1 Ruotsi	35
	5.2 Tanska	36
	5.3 Hollanti	36
6	Nykytilan arviointi	38
7	Työryhmän tavoite ja lähestymistapa	41
	7.1 Lähtökohdat	41
	7.2 Kuulemiset	44

8	<u>Esitys ja sen vaikutukset</u>	<u>47</u>
	8.1 Yhdistymisen edellytyksiä	47
	8.2 Esitys	48
	8.3 Esityksen vaikutukset	49
9	<u>Toimeenpanoaikataulu ja jatkotoimenpiteet</u>	<u>52</u>
	<u>Liitteet</u>	
	Liite 1. Ruotsin, Tanskan ja Hollannin koulutusjärjestelmät	53
	Liite 2. Opetushallituksen henkilöstön edustajan eriävä mielipide	54
	Liite 3. Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn edustajien eriävät mielipiteet	55

1 Johdanto

Hallituksen 29.8.2013 laatiman rakennepoliittisen ohjelman mukaan Suomen taloutta vaivaavat samanaikaisesti rakenteelliset kasvun ja julkisen talouden kestävyysongelmat sekä vaikea suhdannetilanne. Ikärakenteen muutos vähentää työikäisten määrää ja kasvattaa ikäsidonnaisia julkisia menoja. Tämä vaikeuttaa julkisen talouden rahoitusta ja luo siihen niin sanotun kestävyysvajeen. Kestävyysvaje edellyttää välittömiä toimia sekä pitkäjänteistä rakenteellista uudistamista.

Rakennepoliittisen ohjelman mukaan valtionhallinto on edelleen sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hajautunut, mikä vaikeuttaa voimavarojen tehokasta kohdentumista ja yhteisten linjausten läpiviemistä ja heikentää tätä kautta saavutettavaa vaikuttavuutta ja saa aikaan päällekkäistä työtä.

Valtionhallinnon kehittämistarpeisiin vastataan valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja virastorakenteen uudistamista koskevassa Keskushallinnon uudistushanke KEHUssa. Hankkeen tavoitteena on luoda mahdollisuudet valtioneuvoston yhtenäiselle toiminnalle ja yhteisten voimavarojen tehokkaalle käyttämiselle. Keskushallinnon uudistamishankkeessa selvitetään myös muun muassa keskushallinnon virastojen uudistamistarpeita. Virastokäsitteen ytimen muodostavat valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) tarkoitetut kirjanpitoyksiköt. Tarkasteltavaan virastojoukkoon kuuluvat ns. muut tulosoijat virastot.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa linjataan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteelliseen kehittämiseen liittyvät uudistukset ja tehtävät. Valtiontalouden kehyspäättöksessä vuosille 2012–2015 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteelliseen uudistamiseen kohdistuu kehyskaudella hallitusohjelman mukainen 15 miljoonan euron säästö. Lisäksi hallinnonalalla on varauduttava julkisen talouden kestävyysvahvistamisen edellyttämiin mahdollisiin lisätoimenpiteisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on valmisteltu ja toteutettu virastorakenteen uudistamishankkeita. Tässä muistiossa selvitetään työryhmän toimeksianto mukaisesti Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn yhdistymisen edellytyksiä.

2 Muuttuva toimintaympäristö

Kansainvälinen toimintaympäristö muuttuu ja Suomi on tiiviisti kiinni tässä murroksessa. 2000-luvun maailmaa on leimannut keskinäinen riippuvuus, ja sen merkitys voimistuu tulevaisuudessa. Monitasoiset verkostot sitovat eri toimijat kiinteämmin yhteen. Erilaisten arvojen välinen rajankäynti korostuu entisestään.

Maailman taloudessa kasvu on pitkään ollut heikkoa. Globaali tuotannon ja työpaikkojen siirtyminen kehittyneistä maista kehittyviin talouksiin on kiihtynyt. Kehitys on osaltaan rapauttanut EU-maiden teollista perustaa ja työpaikkoja.

Suomessa talouden ja teollisuuden rakennemuutos on rajua. Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut heikkoa. Suomen julkinen talous ei ole kestävällä pohjalla. Julkisen talouden tulot ja menot ovat epätasapainossa. Väestön ikääntymisen aiheuttama paine julkiseen talouteen jatkuu voimakkaana. Eläkemenojen ennakoidaan kasvavan 15 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoteen 2030 mennessä.

Digitalisaatio muuttaa työn organisaatiota, teollisuuden ja palveluiden toimintatapoja ja tuotteita sekä kansalaisten arkea. Verkostoissa toimiminen monipuolistaa tehtäväkuvia ja edellyttää monitaitoisia työntekijöitä. Digitalisaation, automaation ja robotisaation myötä vanhoja töitä ja ammatteja katoaa ja uusia syntyy tilalle. Työtehtävät muuttuvat voimakkaasti. Itsenäinen ja yrittäjämäinen työ lisääntyy. Työpaikkoja syntyy ja vähenee nopeasti. Työ jakautuu epätasaisemmin ja yksilöiden väliset tuottavuuserot kasvavat. Työelämä polarisoituu. Ammattitaito- ja osaamisvaatimukset muuttuvat.

Talouden, sosiaalisen kehityksen ja arvojen muutokset sekä muut haasteet kuten ilmastomuutos ja väestön ikääntyminen nostavat tiedon, osaamisen, kulttuurin ja luovuuden politiikat aiempaa tärkeämmiksi. Teollinen internet, robotisaatio, big data, avoin data, pilvipalvelut ja muut teknologiat vaikuttavat syvällisesti ihmisten tietojen, taitojen ja asenteiden muodostumiseen, maailmakuvaan ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Digitaaliset teknologiat tarjoavat mahdollisuuden parantaa koulutusta, tutkimusta ja innovointia, kulttuuria ja taidetta sekä tehdä niistä merkityksellisempiä kansalaisille ja yhteiskunnalle.

Tiede, teknologia, innovaatiot, osaaminen sekä kulttuuri ja luovuus ovat tärkeitä kasvun tekijöitä ja edellytyksiä. Kestävä talouden kasvu syntyy tiedon ja osaamisen hyödyntämisestä yrityksissä, palvelujärjestelmissä ja julkisessa hallinnossa. Aiempaa merkittävämpi osuus kansainvälisten arvoketjujen ja -verkostojen lisäarvosta ja taloudellisesta kasvusta muodostuu aineettomasta pääomasta ja arvonluonnista, ihmisten osaamisesta. Kulttuurialat, tutkimus- ja innovaatiotoiminta sekä julkisten tietovarantojen avaaminen ja avoin tiede tarjoavat uusia mahdollisuuksia aineettomalle arvonluonnille.

Suomalainen yhteiskunta erilaistuu ja eriarvoistuu. Suuri osa väestöstä voi hyvin, mutta sosioekonomiset, alueelliset ja sukupuolen mukaiset terveys- ja hyvinvointierot ovat suuret. Eriarvoisuuden väheneminen ja sosiaalisen pääoman kasvu ovat pysähtyneet 2000-luvulla. Suomessa tuloerot ovat kasvaneet viime vuosina suhteellisen nopeasti verrattuna muihin OECD-maihin. Väestön hyvinvointi, terveys, osallisuus ja osallistuminen polarisoituvat. Yhteiskunnan erilaistuminen ja eriarvoistuminen näkyvät myös nuorten ja aikuisten osaamistuloksissa, kulttuuri- ja liikuntapalveluiden käytössä ja nuorten elinoloissa. Arvot ja elämäntavat muuttuvat ja yhdenmukaisuudet purkautuvat. Suomi on aiempaa monikulttuurisempi.

Suomen väestömäärä sekä kieli- ja markkina-alue on pieni. Kansainvälistyminen lisääntyy ja arkipäiväistyy. Liikkuvuus lisääntyy. Koulutusviennin merkitys kasvaa ja koulutuspalvelu on aiempaa merkittävämpi vientituote.

Kuntien, alueiden ja valtion välinen suhde on muuttumassa. Koulutus- ja kulttuuripoliitiikan ohjauksen merkitys kasvaa. Kuntien asema peruspalvelujen järjestäjänä on muuttumassa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Opetustoimessa kuntien roolia on vähentänyt ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistus, jossa kunnilta poistettiin velvollisuus osallistua kustannuksiin. Toisen asteen koulutuksessa toteutuva rakenneuudistus johtaa koulutuksen järjestäjäverkon uudistuksiin.

3 Rakenteellinen kehittäminen

3.1 Valtionhallinnon rakenteellisen kehittämisen hankkeet

Valtion keskushallintoa, aluehallintoa ja virastorakennetta uudistetaan vastaamaan toimintaympäristön muutoksia. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaan

"Valtionhallinto on edelleen sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hajautunut, mikä vaikeuttaa voimavarojen tehokasta kohdentumista ja yhteisten linjausten läpiviemistä ja heikentää tätä kautta saavutettavaa vaikuttavuutta ja saa aikaan päällekkäistä työtä. Kansalaisille ja yrityksille tarjottavien sähköisten palvelujen osuutta on lisättävä siten, että palvelut voidaan jatkossa hoitaa laadukkaasti nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Palvelurakenteita ja toimintoja uudistetaan sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa valtionhallinnon tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Kansliapäälliköt vastaavat uudistusten valmistelusta ja siinä tarvittavasta yhteistyöstä osana rakennepoliittisen ohjelman jatkovalmistelua ottaen huomioon sekä valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman että keskushallinnon uudistusohjelman." (Rakennepoliittinen ohjelma, 2013, kohta 3.9.)

Valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja virastorakenteen uudistaminen toteutetaan hankepohjaisesti Keskushallinnon uudistushanke KEHUssa. KEHU-hankkeen lisäksi valtionhallinnon rakenteellista kehittämistä valmistellaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa VATUssa.

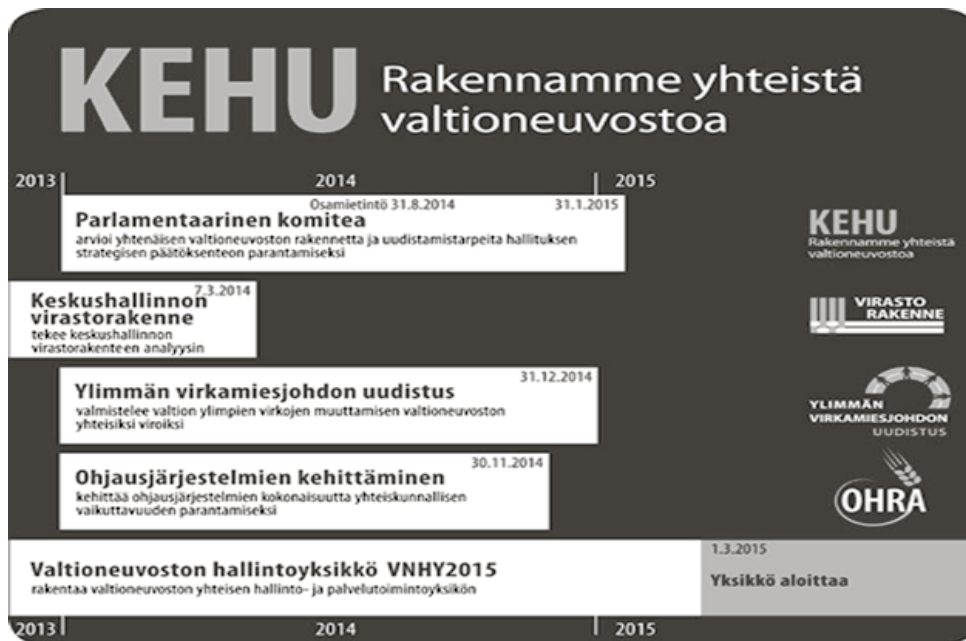
3.1.1 Keskushallinnon uudistushanke KEHU

KEHU-hankkeen tavoitteena on luoda mahdollisuudet valtioneuvoston yhtenäiselle toiminnalle ja yhteisten voimavarojen tehokkaalle käyttämiselle. Keskushallinnon uudistushanke ei koske eri hallinnonaloilla toimivia virastoja.

KEHU muodostuu viidestä eri osa-alueesta.

Parlamentaarinen komitea selvittää tammikuuhun 2015 mennessä valtioneuvoston oikeutta päättää organisaatiostaan ja resursseistaan, valtioneuvoston kokonaisuutta ja tehtävärakenteita, valtioneuvoston suhdetta eduskuntaan, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden johtamismallia, pääministerin asemaa ja hallituksen johtamista, muiden ministereiden asemaa ja toimivaltasuhteita sekä poliittisen ja virkamiesjohtamisen suhdetta.

Ylimmän johdon virkarakenteen uudistamisen tavoitteena on, että valtion ylimmät virat tulisivat valtioneuvoston yhteisiksi. Tämä uudistumahdollisuus koskisi ministeriöissä osastopäälliköitä ja näitä ylempiä virkoja, kansliapäälliköitä sekä keskusvirastojen



pääjohtajia ja ylijohtajia, yhteensä noin 130 tehtävää. Hankkeen tavoitteena on parantaa valtion kykyä rekrytoida päteviä johtajia, johdon liikkuvuutta ja käytettävyyttä sekä yhteistä johtamiskulttuuria valtionhallinnossa. Tarkoituksena on, että uusi ylimmän johdon järjestelmä olisi toiminnassa vuoden 2015 kuluessa.

Keskushallinnon virastouudistus käynnistettiin virastorakenneselvityksellä. Selvityksen jatkotoimina valtiovarainministeriö käynnisti Valtion keskushallinnon ja aluehallinnon virastorakenne –selvityksen (VIRSU-hanke ajalle 11.4. – 31.12.2014)¹. VIRSU-hankkeessa tulee toimeksiannon mukaan ottaa huomioon erityisesti virastojen tehtävät (miksi/ mitä tehtävää varten virasto on olemassa) ja toiminnan luonne sekä toimivien ohjausjärjestelmien, johtamisen sekä näitä palvelevien rakenteiden näkökulmat, resurssitehokkuus (0,5 % tuottavuusvaatimus) sekä mahdollisuudet resurssien uudelleen allokointiin. Keskushallinnon virastaselvityksessä tarkastellaan rakenteen uudistamismahdollisuuksia erityisesti valtioyhteisön kokonaisuuden näkökulmasta.

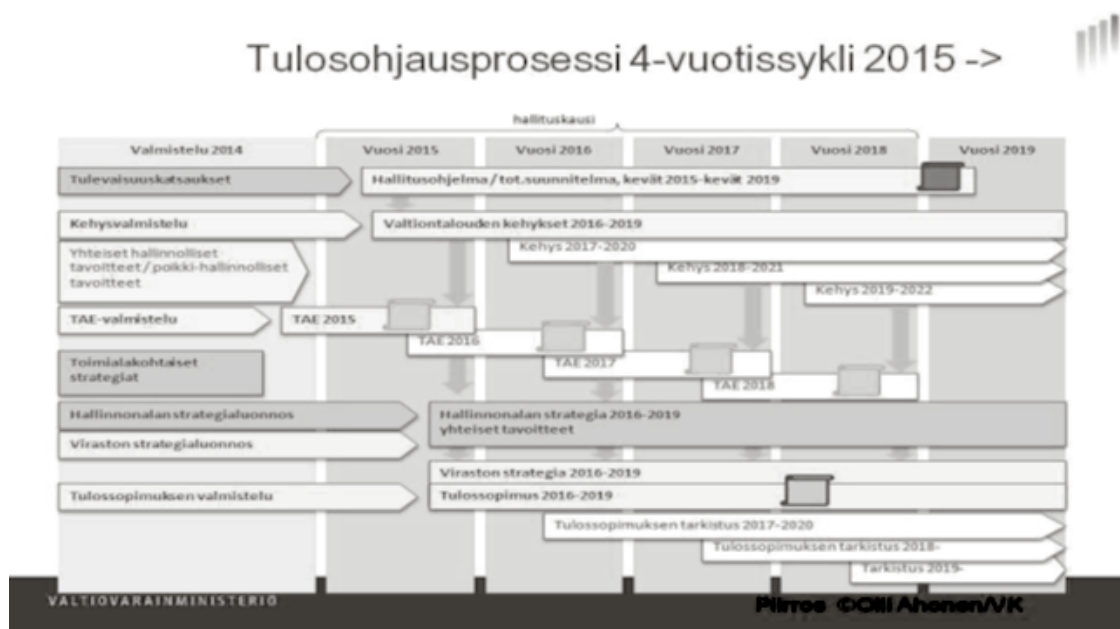
VIRSU-hankkeessa tarkastellaan erikseen keskus- ja aluehallintoa. *Keskushallinnon selvitystyössä* valmistellaan seuraavia asiakokonaisuuksia: 1) luodaan virastoluokittelu (esimerkiksi perinteinen hallintovirasto, valvonta- ja lupavirasto, tutkimuslaitos, kehittämisvirasto ja palvelukeskus); 2) selvitetään näiden eri virastomallien kehittämisen lähtökohdat ja mahdollisuudet erityisesti virastorakenteen kokonaisuuden näkökulmasta; 3) otetaan huomioon erityisesti virastojen tehtävät ja toiminnan luonne sekä ohjausjärjestelmät, johtaminen ja mahdollisuudet järjestellä resursseja uudelleen; sekä 4) tehdään yhdessä hallinnonalojen kanssa selvitys erityisesti pienten virastojen kokoamismahdollisuuksista.

Valtion aluehallinnon selvitystyössä valmistellaan muun muassa seuraavia asiakokonaisuuksia: 1) selvitetään aluehallinnon ja keskushallinnon virastojen työnjakoa sekä valtion ja kuntien työnjakoa; 2) tarkastellaan, mitkä aluehallinnon tehtävistä edellyttävät toiminnallisesti ja oikeudellisesti niiden hoitamista tietyllä alueella ja mitkä voidaan hoitaa millä paikkakunnalla tahansa; 3) tarkastellaan, voidaanko joistakin tehtävistä luopua, miten toimintaprosesseja voidaan uudistaa ja peruspalvelujen saatavuutta keventää vaarantamatta oikeusturvaa; 4) selvitetään, miten toiminnan ja palvelujen sähköistäminen ja asiakaspalvelun kokoaminen muuttavat aluehallinnossa tehtävää työtä; otetaan huomioon virastojen

¹ Hankkeen määräaikaa on jatkettu 28.2.2015 saakka.

kokoamismahdollisuus sekä TE-palvelujen tarkoituksenmukainen ja asiakaslähtöinen järjestäminen; sekä 5) rakennetaan ohjausmalli, jolla varmistetaan, että ministeriöt ohjaavat virastojen toimintaa. Virastokäsitteen ytimen muodostavat talousarviolain mukaiset kirjanpitoyksiköt. Tarkasteltavaan virastojoukkoon kuuluvat ns. muut tulosohtajat virastot. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla näitä ovat Kotimaisten kielten keskus, Varastokirjasto, Näkövammaisten kirjasto Celia, Taiteen edistämiskeskus, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunta. Keskushallinnon virastojen suoraan tulosohtajamat yksiköt kuuluvat myös tarkastelun piiriin. Kokonaisuudessaan tarkasteltavat virastot kuuluvat valtionbudjettitalouden piiriin. Työn ulkopuolelle jäävät valtionapuyhteisöt, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, liikelaitokset ja valtionyhtiöt.

Ohjausjärjestelmähankkeen tavoitteena on kehittää ohjausjärjestelmäkokonaisuutta ja vahvistaa valtioneuvoston strategista ohjausta sekä saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi. Tavoitteena on kehittää yhteinen tietopohja, yhteinen agenda sekä yhteistä toimintaa.



Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjattavat tahot voidaan jakaa kolmeen ryhmään: 1) virastot, laitokset sekä korkeakoulut, 2) muut keskeiset ohjattavat tahot sekä 3) omistajaohjattavat organisaatiot.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on toteuttanut hallinnonalan ohjauksen kehittämistä koskevan valmistelutyön ja kytkenyt sen osaksi valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämishankkeen jatkotoimia. Valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämishanke esitti sopimussyklin muuttamista hallituskausien rytmien mukaan nelivuotisiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön virastoissa ja laitoksissa nelivuotisuus on jo pitkälti käytössä, vaikka tulosopimusten voimassaoloaika ei ole yhtenäistetty. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ohjauksen kehittämistyössä on suunniteltu, että virastojen, laitosten ja muiden tahojen tulosneuvottelut tullaan käymään pääosin keväällä 2016 ja sopimukset allekirjoitettaisiin vuosille 2017–2020.

Valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 -hankkeen (VNHY 2015) tavoitteena on koota valtioneuvoston ja eri ministeriöiden hallinto- ja palvelutoiminnot yhteiseen valtioneuvoston hallintoyksikköön. Hallinto- ja palvelutoiminnot kattavat muun muassa henkilöstö-

hallinnon, tilahallinnon, virastopalvelujen, tietohallinnon sekä sisäisen viestinnän, informaatiopalvelujen, käännös- ja kielipalvelujen, sopimus- ja muiden oikeudellisten palvelujen, toiminta- ja taloussuunnittelun, tiedonohjaus- ja arkistosuunnittelun tehtäviä. Uuden hallintoyksikön on määrä aloittaa toimintansa 1.3.2015. Valtionhallinnon IT-palvelut keskitetään Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin samassa aikataulussa.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistus aloitettiin vuonna 2004. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) aloitti toimintansa 1.1.2010 valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivana konsernipalvelujen tuottajana. Palvelukeskus perustettiin yhdeksi, useissa toimipisteissä toimivaksi virastoksi yhdistämällä oikeus-, puolustus- ja sisäasiainhallinnon sekä Valtiokonttorin palvelukeskukset. Palkeet tuottaa talous- ja henkilöstöpalveluja valtionhallinnon virastoille, laitoksille ja rahastoille.

3.1.2 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma VATU

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman 2011–2015 (VATU) tarkoituksena on osaltaan vastata julkisen talouden kestävyysvajeen supistamistarpeeseen sekä työmarkkinoiden muutokseen kirkastamalla valtionhallinnon roolia ja tehtäviä, tuottamalla rakenteellisia uudistuksia sekä ottamalla käyttöön valtionhallinnon uutta roolia tukevia toimintatapoja. VATU-ohjelma koostuu hallinnonalakohtaisista vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmista. Ohjelman koko valtiohallintotason seurantakohteita ovat muun muassa budjettitalouden toimintamenot ja henkilötyövuodet. Hanke korvaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman. Hankkeen määräaika on 30.4.2015.

3.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteellinen kehittäminen

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa linjataan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteelliseen kehittämiseen liittyvät uudistukset ja tehtävät. Valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2012–2015 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteelliseen uudistamiseen kohdistuu kehyskaudella hallitusohjelman mukainen 15 miljoonan euron säästö. Lisäksi hallinnonalalla on varauduttava julkisen talouden kestävyysvajeen vahvistamisen edellyttämiin mahdollisiin lisätoimenpiteisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteen ja ohjauksen kehittämisselvityksen (2011) esitykset koskivat hallinnonalan virastorakenteen, ohjauksen ja resurssien sekä yhteisten palveluiden kehittämistä. Hallinnonalan rakenteellisen uudistuksen toteuttamiseksi ministeriö on käynnistänyt ja toteuttanut muun muassa seuraavia hankkeita yhteistyössä virastojen ja laitosten kanssa:

- Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin tilalle on perustettu vuoden 2013 alusta toimintansa aloittanut Cultura-säätiö.
- Valtion taidemuseosta muodostettiin julkisoikeudellisena säätiönä vuoden 2014 alusta toimintansa aloittanut Kansallisgalleria.
- Kansallinen audiovisuaalinen arkisto ja Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus on yhdistetty Kansalliseksi audiovisuaaliseksi instituutiksi vuoden 2014 alusta lukien.
- Vuonna 2014 aloitti toimintansa Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, johon liitettiin Koulutuksen arviointineuvosto, Korkeakoulujen arviointineuvosto ja Opetushallituksen arviointitehtävät.
- Opetushallituksen ja CIMOn rakenteita ja toimintoja kehitetään.

Edellä selostettujen hankkeiden lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on toteuttanut vuosina 2009–2011 yhteistyössä korkeakoulujen kanssa korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen hankkeen. Korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välinen vuorovaikutusprosessi, joka on pohjautunut pitkälti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen itse vireille panemiin hankkeisiin. Kehittämisvastuu on ollut korkeakouluilla, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö on kehittänyt seurantakriteereitä yhteistyössä korkeakoulujen kanssa ja ottanut saavutetut tulokset huomioon korkeakoulujen rahoituksessa.

Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen tavoitteena on ollut vahvistaa korkeakoulujen toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Korkeakoulujen rakenteellisessa kehittämisessä on pyritty siihen, että yliopistoja ja ammattikorkeakouluja on aiempaa vähemmän, niiden profiilit ovat selkeämpiä, yksikkörakenteet koottu suuremmiksi ja vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi sekä että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kesken on syntynyt strategisia, pääosin aluepohjaisia liittoumia. Korkeakoululaitosta on kehitetty duaalimallin mukaisesti yliopistoista, ammattikorkeakouluista ja tarvittaessa niiden välisistä uusista yhteenliittymistä muodostuvana kokonaisuutena.

Korkeakoulutuksen rahoitusta on uudistettu tukemaan koulutuksen läpäisyn parantamista, nopeampaa siirtymistä työelämään, hallinnon tehostamista sekä opetuksen ja tutkimuksen laadun parantamista, kansainvälistymistä ja korkeakoulujen profiloitumista vahvuusaloilleen. Yliopistojen uudistettu rahoitusmalli otettiin käyttöön vuonna 2013. Ammattikorkeakoulujen rahoitus- ja säädösohjausta on uudistettu vauhdittamaan ammattikorkeakoulujen rakenteellista uudistumista ja toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantamista. Ammattikorkeakoulujen uusi rahoitusmalli otettiin käyttöön vuoden 2014 alussa. Vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta on tarkoitus siirtää kokonaan valtiolle valtiosuusuuudistuksen aikataulussa. Ammattikorkeakoulut ovat saaneet uudet toimiluvat. Vuoden 2015 alusta lähtien ammattikorkeakouluista muodostetaan osakeyhtiömuotoisia oikeushenkilöitä.

Yliopistouudistuksesta toteutettiin arviointi vuonna 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää yliopistolain uudistuksen vaikutuksista uuden arvioinnin vuoden 2015 alussa. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi kytketään yliopistolain vaikutusarviointiin, jotta uudistuksista olisi saatavissa yhteismitallista tietoa. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arvioinnin on tarkoitus valmistua kesällä 2018. Kokonaisuutena korkeakoulu-uudistus arvioidaan kansainvälisesti vuonna 2020.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon liittyen toteutetaan toisen asteen koulutuksen järjestäjaverkon rakenteellinen uudistaminen ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen. Työnjakoa tehostetaan päällekkäisiä toimintoja karsimalla.

Toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenteellisen uudistuksen tavoitteena on, että lukiokoulutuksen ja ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjäverkko tiivistetään vahvojen lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien toimintaedellytysten, yhteistyön ja laadun parantamiseksi ja jatko-opintoihin sekä työelämän tarpeisiin vastaavan koulutuksen alueellisen saavutettavuuden turvaamiseksi. Koulutuksen sääntely- ja rahoitusjärjestelmiä uudistetaan siten, että toimintaa tehostava ohjausvaikutus on nykyistä vahvempi. Uudistuksen yhteydessä ei muuteta koulutuksen järjestäjien perustehtäviä, vaan tuetaan järjestäjiä niiden toiminnan laadun ja tehokkuuden varmistamiseksi. Vahvoihin toisen asteen koulutuksen järjestäjiin perustuva koulutuksen järjestäjäverkkoa koskeva uudistus tulee voimaan 1.1.2017.

Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmää on kehitetty. Tavoitteena on ollut luoda puitteet selkeämmälle ja aiempaa paremmin työelämän vaatimuksia vastaavalle tutkinto-

rakenteelle sekä tutkintojen perusteiden uudistamiselle. Keskeisenä tavoitteena on ollut vahvistaa ammatillisten tutkintojen osaamisperusteista määrittelyä ja tutkinnon osiin perustuvaa rakennetta, mikä tukee joustavien ja yksilöllisten opintopolkujen rakentamista ja edistää aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista osaksi tutkintoa. Ammatillisessa peruskoulutuksessa otetaan käyttöön ECVET-suositukseen perustuvat osaamis pisteet, jotka korvaavat nykyisin käytetyt opintoviikot. Uutta tutkintojärjestelmää koskeva säännökset tulevat voimaan 1.8.2015.

3.3 Opetushallitusta ja CIMOa koskevat aiemmat selvitykset

Opetushallituksen ja CIMOn asema tai yhdistyminen on ollut pohdittavana useasti. Opetusministeriö asetti vuonna 2007 *selvitysmiehen arvioimaan Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä muuttuvassa toimintaympäristössä*² ja tekemään arvioinnin pohjalta tarpeelliseksi katsomansa Opetushallitusta koskevat kehittämissuositukset sekä ehdotukset tarvittavista muutoksista muuhun opetustoimen hallintoon ja toimialan ohjaukseen. Selvitystyössä tuli ottaa huomioon hallitusohjelman hallinnon kehittämistä koskevat linjaukset ja valtioneuvoston valtion tuottavuutta koskevat linjaukset.

Selvityshenkilö esitti, että koulutuksen keskushallintoa kehitetään yhtenäisenä toimialan konserniesikuntana (opetusministeriö) ja toimeenpano-organisaationa (Opetushallitus). Opetushallitukseen koottaisiin seuraavat toimintojen kokonaisuudet: 1) kansallinen tutkinto- ja opetussuunnitelmaviranomainen, 2) koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämiskeskus, 3) koulutuksen tuloksellisuuden seurannan, tutkimustulosten hyödyntämisen ja koulutustarpeiden ennakkoinnin palvelut, 4) koulutuksen tietokeskus, 5) kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskus ja 6) koulutuksen hallintopalvelut.

Selvityshenkilö ehdotti lisäksi, että CIMO yhdistetään osaksi uudistettavaa Opetushallitusta. Keskeisiä ehdotuksia olivat muun muassa ohjauksen keskittäminen strategisesti keskeisiin linjauksiin sekä normatiivisen ohjauksen tasojen vähentäminen. Opetushallitusta ja sen tehtäviä, toimivaltaa, roolia ja organisaatiota esitettiin kehitettäväksi vahvana opetus- ja kulttuuriministeriön toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisvirastona. Selvityshenkilön ehdotusten perusteella Opetushallituksessa on tehty uudistuksia. Ehdotetuista muutoksista toteutumatta ovat jääneet muun muassa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden antaminen ministeriön asetuksina, valtioneuvoston asetuksina annettavista tuntijakopäätöksistä luopuminen ja Oppilaitosjohtamisen instituutin perustaminen sekä Opetushallituksen ja CIMOn yhdistäminen.

Vuonna 2007 asetetun *CIMOn kehittämistyöryhmän*³ tehtävänä oli laatia ehdotus CIMOn toiminnan, rahoituksen ja ohjauksen kehittämiseksi. Työryhmä tarkasteli toimeksiantonsa lisäksi selvityshenkilön ehdotusta CIMOn yhdistämisestä Opetushallitukseen. Työryhmä arvioi, että CIMO on omalla tehtäväkentällään hyvin toimiva organisaatio, jonka toimintatiedellytykset tulee turvata jatkossakin. Työryhmä ei nähnyt yhdistymisellä CIMOn kannalta merkittäviä toiminnallisia perusteluja CIMOn liittämiseksi osaksi Opetushallitusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti hallitusohjelmassa esitetyn alueellistamista-voitteen mukaisesti vuonna 2009 *selvitystyön CIMOn toiminnan alueellistamiseksi joko kokonaan tai osittain*. Selvitystyössä ei löytynyt toiminnallisten, henkilöstöön liittyvien tai taloudellisten vaikutusten näkökulmasta perusteita CIMOn alueellistamiseksi.

² Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46
<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2007/Opetushallituksen.html>

³ Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:16
<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2008/liitteet/tr16.pdf>

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti vuonna 2010 selvityshenkilöt pohtimaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan konsernirakenteen, ohjauksen ja rahoitusjärjestelmän kehittämistä siten, että toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta voitaisiin parantaa⁴. Selvityksessä arvioidaan kokonaisuutena opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastorakenteen kehittämistarpeita sekä hallinnonalan ohjausta, palvelujen tuottamistapoja, rahoitusta ja synergiaetuja. Selvityksessä keskitytään ministeriön hallinnonalan virastokenttään eli OKM-konserniin. Vuonna 2011 valmistuneessa selvityksessä esitettiin, että samoissa tiloissa sijaitsevien CIMOn, Opetushallituksen ja Suomen Akatemian osalta selvitetään edellytykset virastojen henkilöstö-, talous- ja tietohallintojen yhdistämiseksi.

Opetushallituksen ja CIMOn työnjakoon liittyviä kysymyksiä on selvitetty myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan (VATU) liittyvässä hankkeessa. Työn tarkoituksena on valtionhallinnon roolin ja tehtävien sekä työtapojen kirkastaminen sekä vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden edistäminen hallinnonalalla. VATU-ohjelmaan nimettyjä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan hankkeita on kaksi: opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ohjauksen ja virastorakenteen uudistaminen sekä kansainvälistymisen tuen hanke.

Kansainvälistymisen tuen VATU-hankkeessa käynnistettiin valmistelu, jonka tavoitteena oli selkeyttää opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja CIMOn välistä työnjakoa ja vahvistaa kansainvälistymisen tuen vaikuttavuutta. Hankkeessa kartoitettiin Opetushallituksen, CIMOn sekä opetus- ja kulttuuriministeriön oppilaitoksille ja korkeakouluille suunnatun kansainvälistymisen tuen päällekkäisyyksiä ja katvealueita. VATU-hankkeessa tarkasteltiin erityisesti koulutuksen kansainvälistymiseen käytettäviä tukimuotoja sekä selvitettiin yhteistyömahdollisuuksia hallintopalveluissa, suomalaisen koulutuksen tunnetuksi tekemisessä, koulutuksen markkinoinnissa, koulutustarjonnan esittämisessä, kansainvälisten vierailujen järjestämisessä ja vastaanotossa sekä tilastotiedon keruussa. Työssä todettiin, että kolmen organisaation kansainvälistymisen tuessa voitaisiin saavuttaa synergiaetuja erityisesti tehostamalla yhteistyötä suomalaisen koulutuksen tunnetuksi tekemisessä ja koulutustarjonnan esittämisessä sekä kansainvälisille hakijoille suunnatuissa palveluissa. Suomalaista koulutusjärjestelmää ja opetussektoria koskevan viestinnän osalta tavoitteena on koota tietolähteet ja materiaalit yhteen paikkaan yhden luukun periaatteella. Tavoitteena on yksi verkko-osoite, josta järjestelmäkuvauksien lisäksi ovat löydettävissä, ladattavissa ja luettavissa materiaalia, riippumatta materiaalin tuottajasta. Yhteistyötä ja suunnittelua on lisättävä myös ulkomaalaisille korkeakouluhakijoille suunnattujen sähköisten palvelujen toteutuksessa.

Ohjauksen ja virastorakenteen uudistamistyössä päätettiin kehittää Opetushallituksen ja CIMOn rakenteita ja toimintoja vuoden 2012 aikana siten, että kehittämistyön seurauksena syntyy vähintään 1,5 miljoonan euron säästöt. Uudistuksen vaikutukset otettiin huomioon vuoden 2013 valtion talousarvion valmistelussa.

⁴ <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/tr06.pdf>

4 Nykytila

4.1 Opetushallitus

4.1.1 Perustamisesta

Opetushallituksesta annetulla lailla (182/1991) kumottiin ammattikasvatushallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annettu laki (488/1987) sekä kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annettu laki (534/1968). Ammattikasvatushallituksen ja kouluhallituksen toimialaan kuuluva koulutus siirrettiin uuteen, Opetushallitus-nimiseen keskusvirastoon. Keskusvirastotason toimintojen keskittämällä yhteen virastoon pyrittiin luomaan perusedellytykset koko opetustoimen johdonmukaiselle kehittämiselle.

Opetushallituksen perustamisen yhtenä tavoitteena oli muodostaa opetustoimen keskuhallinnosta yksi toiminnallinen kokonaisuus. Keskusviraston ja ministeriön välistä yhteistyötä pyrittiin tiivistämään sekä vähentämään muodollista ja hierarkkista eroa yksiköiden välillä. Uuden viraston tehtäväkuvaa oli Opetushallituksesta annetun lain esitöiden mukaan tarkoitus muuttaa asteittain hallintotehtäviä hoitavasta virastosta asiantuntijavirastoksi.

Opetushallitus on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto, jolla on keskeinen rooli ja asema koulutustoimialan hallinnossa. Opetushallitus on etenkin peruskoulun, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osalta keskeinen toimija, jolle kuuluu sekä hallinnollisia tehtäviä että kehittämissuhteita. Opetushallitus päättää muun muassa esiopetuksen, perusopetuksen, taiteen perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien⁵ ja tutkintojen valtakunnallisista perusteista. Lisäksi Opetushallitus päättää näyttötutkintojärjestelmään liittyvien tutkintotoimikuntien toimialoista ja alueista sekä niiden asettamisesta⁶. Opetushallitus voi lisäksi antaa muun muassa oppilasarviointia ja opiskelijan arviointia koskevia tarkempia määräyksiä ja päättää todistuksiin merkittävistä tiedoista perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa.

Korkeakoulutuksen alalla Opetushallitus huolehtii muun muassa korkeakoulututkintojen tunnustamiseen ja kansainväliseen vertailuun liittyvistä asioista. Opintopolku-palvelu sisältää muiden koulutusasteiden koulutustarjonnan lisäksi korkeakoulututkintoja ja -opiskelua koskevaa tietoa, Opetushallitus vastaa korkeakoulujen yhteishausta annetun valtioneuvoston asetuksen (293/2014) mukaan korkeakoulujen yhteishaun valtakunnalli-

⁵ Vuoden 2015 valtion talousarvioesityksen mukaan Opetushallitus valmistelee varhaiskasvatussuunnitelman perusteet.

⁶ Opetushallitus voi myös antaa tutkintotoimikunnille näyttötutkintojen käytännön järjestelyjä koskevia tarkentavia määräyksiä.

sesta toteutuksesta sekä koulutukseen hakeutumiseen ja valintaan liittyvän valtakunnallisen tiedotuksen järjestämisestä. Osana opintopolku –palvelua ylläpidetään opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa (1058/1998) tarkoitettua korkeakoulujen opiskelijavalintarekisteriä.

4.1.2 Tehtävät

Opetushallitus toimii opetustoimialan toimeenpanon, seurannan ja kehittämisen asiantuntijakeskusvirastona, joka toteuttaa toimialan opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden valmistelu-, päätös- ja toimeenpanotehtävät sekä koulutuksen tuloksellisuuden parantamiseen tähtäävän informaatio-ohjauksen ja hanketoiminnan. Opetushallitus seuraa koulutuksen järjestämistä ja koulutuksen tuloksellisuutta sekä toteuttaa virastolle erikseen säädetyt ja määrättyt hallinto- ja palvelutehtävät. Opetushallitus myös tuottaa päätöksentekoa varten koulutustietoa. Opetushallitusta voidaan luonnehtia useiden toimintojen virastoksi, jonka tehtäväalue on kaikki sen toiminnot huomioon ottaen erittäin laaja.

Opetushallituksella on erilaisia tehtäviä, joista osa tulee virastolle suoraan lainsäädännön kautta, osa opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisellä tulosso-
pimuksella tai muilla sopimuksilla, osa ministeriön ja Opetushallituksen välisenä työn-
jakona talousarvion tilijaottelun kautta ja osa ministeriön erillisinä toimeksiantoina ja päätöksinä.

Opetushallituksesta annetun lain 1 §:n mukaan opetustoimen kehittämis- ja hallinto-
tehtäviä varten on opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena asiantuntijakeskusvirastona
Opetushallitus. Lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtävänä on vastata toimialaansa
kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata
koulutuksen järjestämistä. Opetushallituksen tulee lisäksi huolehtia niistä tehtävistä, jotka
sille erikseen säädetään tai määrätään, sekä suorittaa ne toimeksiannot, jotka opetus- ja
kulttuuriministeriö virastolle antaa. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on oikeus pidättää
itselleen koulutuspoliittisesti merkittävä asia, joka muutoin kuuluisi Opetushallituksen
ratkaistavaksi. Opetushallituksen toimialaan kuuluvasta koulutuksesta ja muusta toimin-
nasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Opetushallituksen toimialaan kuuluvasta koulutuksesta

Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (805/2008) 1 §:n 1 momentin
mukaan Opetushallituksen toimialaan kuuluvaa koulutusta ovat:

- 1 perusopetus ja siihen valmistava opetus, esiopetus, lisäopetus ja perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta;
- 2 lukiokoulutus ja siihen valmistava koulutus;
- 3 ammatillinen peruskoulutus sekä siihen valmistava ja valmentava koulutus;
- 4 ammatillinen aikuiskoulutus;
- 5 vapaa sivistystyö; sekä
- 6 taiteen perusopetus.

Perusopetuslain 14 §:n mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja
aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitetun opetuk-
sen tavoitteista ja sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä

tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Opetushallitus päättää myös aamu ja iltapäivätoiminnan tavoitteista sekä keskeisistä sisällöistä. Perusopetuslain mukaan opintosuoritusten arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä on voimassa, mitä niistä asetuksella säädetään ja Opetushallitus määrää. Todistuksiin merkittävistä tiedoista päättää Opetushallitus.

Maahanmuuttajien peruskouluopetukseen valmistavasta opetuksesta annetun opetusministeriön päätöksen (104/1997) 3 §:n 2 momentissa säädetään, että opetuksessa noudetaan Opetushallituksen tähän tarkoitukseen antamia opetussuunnitelman perusteita.

Lukiolain (629/1998) 10 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään lukiolaissa tarkoitetun koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä opetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä opinto-ohjaukseen (tuntijako). Opetushallitus päättää eri aineiden, aineryhmien ja aihekokonaisuuksien sekä muun lukiolaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä oppilaitoksen ja kodin yhteistyön ja opiskelijahuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan opiskelijahuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Opetushallitus antaa opintosuoritusten arvioinnista tarkentavia määräyksiä ja päättää todistuksiin merkittävistä tiedoista.

Ylioppilastutkinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (915/2005) 10 §:n mukaan ylioppilastutkintolautakunta kehittää ylioppilastutkintoa yhteistyössä Opetushallituksen kanssa.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 13 §:n mukaan Opetushallitus päättää koulutusaloittain ja tutkinnoittain ammatilliseen perustutkintoon sisältyvien opintojen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja oppilaitoksen yhteistyön ja opiskelijahuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan opiskelijahuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Opetushallitus päättää opetussuunnitelman perusteiden yhteydessä tarvittaessa myös tutkintoihin liittyvistä terveydentilaa koskevista vaatimuksista. Opetushallitus valmistelee opetussuunnitelman perusteita koskevan päätöksen kodin ja oppilaitoksen yhteistyötä sekä opiskelijahuoltoa koskevilta osiltaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa. Ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen (811/1998) 8 a §:n mukaan valmentavassa ja kuntouttavassa opetuksessa ja ohjauksessa tulee noudattaa Opetushallituksen vahvistamia opetussuunnitelman perusteita.

Opetushallitus päättää ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998), jäljempänä aikuiskoulutuslaki, 13 §:n mukaan näyttötutkintoina suoritettavien tutkintojen perusteista. Tutkintojen perusteiden yhteydessä Opetushallitus päättää tarvittaessa tutkintoihin liittyvistä terveydentilaa koskevista vaatimuksista. Aikuiskoulutuslain 7 §:n mukaan Opetushallitus asettaa näyttötutkintojen järjestämisestä ja valvonnasta vastaavat Opetushallituksen yhteydessä toimivat tutkintotoimikunnat. Opetushallitus päättää myös tutkintotoimikuntien toimialoista ja -alueista. Opetushallitus voi antaa tutkintotoimikunnille näyttötutkintojen käytännön järjestelyjä koskevia tarkempia määräyksiä. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun asetuksen (812/1998) 5 §:n mukaan Opetushallituksen tulee avustaa tutkintotoimikuntia selvittäessään oppilaitosten edellytyksiä tutkintojen järjestämiseen.

Aikuiskoulutuslain 17 a §:n mukaan tutkinnon järjestäjä tilittää näyttötutkinnon suorittajalta perimänsä tutkintomaksut Opetushallitukselle. Opetushallitus antaa tarvittaessa maksujen tilittämistä koskevia määräyksiä.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 21 §:n mukaan Opetushallitus voi suorittaa vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjän toimintaan ja talouteen kohdistuvan tarkastuksen, jos opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut tarkastukset Opetushallituksen tehtäväksi.

Taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998) 5 §:n mukaan Opetushallitus päättää taiteenaloittain taiteen perusopetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (opetussuunnitelman perusteet). Oppilaan arvioinnista ja todistukseen merkittävistä tiedoista päättää Opetushallitus.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009), jäljempänä rahoituslaki, 57 §:n mukaan Opetushallitus on valtionapuviranomainen

- 1 opetuksen toiminnallista kehittämistä koskevissa asioissa;
- 2 ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämistä, kokeilua ja toiminnan käynnistämistä sekä toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä koskevissa asioissa; sekä
- 3 lain 45 §:n 2 ja 3 momentissa sekä 46 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksia koskevissa asioissa.

Rahoituslain 58 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi antaa rahoituksen saajan talouteen ja toimintaa kohdistuvien tarkastusten suorittamisen Opetushallituksen tehtäväksi.

Muusta toiminnasta

Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan muuta toimintaa on

- 1 opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa (1058/1998) tarkoitettun opiskelijavalintarekisterin pitäminen;
- 2 julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) tarkoitettu kielitutkinto;
- 3 yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (964/2004) tarkoitettu yleinen kielitutkinto;
- 4 auktorisoiduista kääntäjistä annetussa laissa (1231/2007) tarkoitettu auktorisoidun kääntäjän tutkinto;
- 5 ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa laissa (1093/2007) tarkoitettu ammattipätevyyden tunnustaminen;
- 6 ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetussa laissa (531/1986) tarkoitettu tutkintojen ja opintosuoritusten rinnastaminen;
- 7 kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) tarkoitettujen tehtävien hoitaminen.

Opetushallituksen toimialaan kuuluvia ovat valtion oppilaitokset siten kuin niistä erikseen säädetään tai opetus- ja kulttuuriministeriö määrää. Opetushallituksen tulee lisäksi Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 4 momentin mukaan edistää elinikäistä oppimista, opetuksen ja koulutuksen korkealaatuisuutta ja tehokasta järjestämistä, opetukselle ja koulutukselle säädettyjen ja valtioneuvoston ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettamien koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

Opetushallituksen tehtäviin sisältyy myös kansainvälisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä. Opetushallitus ohjaa tutkintojen perusteilla koulutuksen järjestäjiä ja oppilaitoksia

kouluttamaan ammattilaisia, jotka osaavat toimia myös kansainvälisillä työmarkkinoilla. Opetushallitus ohjaa opetussuunnitelmien perusteilla opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä sekä oppilaitoksia. Opetushallituksen kansainväliseen toimintaan kuuluu muun muassa tutkintojen tunnustamiseen liittyvät tehtävät, OECD-yhteistyö, Unesco-yhteistyö sekä EU-yhteistyö (esimerkiksi Eurydice, Cedefop, EQF, ECVET, ENIC/NARIC, NRP ja Europass), Suomen edustajana toimiminen Eurooppa-koulujen päätöksentekoeleimissä, ulkomailla toimivat peruskoulut sekä Suomi-koulut. Opetushallitus toimii lisäksi useissa kansainvälisissä hankkeissa ja verkostoissa. Opetushallitus osallistuu Suomeen suuntautuvista opetustoimen keskushallintotason vierailuista. Lisäksi Opetushallitus analysoi kansainvälistä vertailutietoa koulutuspolitiikan tueksi, hyödyntää muiden maiden kokemuksia kansallisessa kehittämistyössä sekä levittää tietoa kansainvälisen yhteistyön tuotoksista koulutuksen toimijoille.

4.1.3 Organisaatio ja henkilöstö

Organisaatio

Opetushallituksen toiminnan alkaessa vuonna 1991 sen organisaatorakenne perustui lakisääteisesti koulumuotokohtaiseen jakoon. Yleissivistävän koulutuksen linjalle kuului muun muassa peruskouluissa ja lukioissa annettava koulutus. Ammatillisesta koulutuksesta, aikuiskoulutuksesta sekä ruotsinkielistä koulutusta koskevista asioista vastasivat omat linjansa. Viraston sisäistä toimintaa tuki hallinto- ja palvelutoiminnot. Lisäksi muun muassa opiskelijoiden yhteishaun toteuttamisesta vastasi suunnitteluryhmä.

Vuonna 2003 käynnistettiin viraston kehittämishanke, jonka tarkoituksena oli parantaa Opetushallituksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Organisaation perustumisesta lakiin luovuttiin vuonna 2003.

Opetushallituksesta annetun lain 4 §:n mukaan Opetushallituksessa voi olla toimintayksiköitä eri tehtäväkokonaisuuksia varten. Toimintayksiköistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Opetushallituksessa on lain mukaan kuitenkin aina yksikkö ruotsinkielisen koulutuksen tehtäviä varten.

Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan Opetushallituksessa on toimintayksikkö yleissivistävää koulutusta, ammattikoulutusta, tieto- ja arviointipalveluja, koulutustoimialan palveluja sekä ruotsinkielisen koulutuksen tehtäviä varten. Toimintayksikössä voi olla yksiköitä.

Toimintayksiköiden sisäisestä organisaatiosta määrätään Opetushallituksesta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan Opetushallituksen työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä määrätään myös Opetushallituksen johtamisesta, toimintayksiköiden tehtävistä, johtavien virkamiesten tehtävistä, asioiden valmistelusta sekä siitä, kenen virkamiehen ratkaistavaksi asia kuuluu. Opetushallituksen voimassa olevan työjärjestyksen mukaan toimintayksiköt voivat jakautua asiantuntijayksiköihin siten kuin pääjohtaja asiasta erikseen päättää. Työjärjestyksen mukaan pääjohtajan tehtävänä on myös määrätä asiantuntijayksikön päällikkö sekä tämän sijaiset.

Opetushallituksessa on Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n mukaan koulutuksen asiantuntijoista muodostettu johtokunta. Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan johtokunnan asettaa valtioneuvosto määrääjäksi sekä määrää johtokunnan puheenjohtajan ja enintään 13 muuta jäsentä. Johtokunnan asettamisessa on otettava huomioon molempien kieliryhmien edustus.

Johtokunta osallistuu valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan Opetushallituksen strategiseen suunnitteluun ja toiminnan kehittämiseen sekä seuraa ja arvioi opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden yleisiä kehittämistarpeita. Johtokunnan tehtävänä on

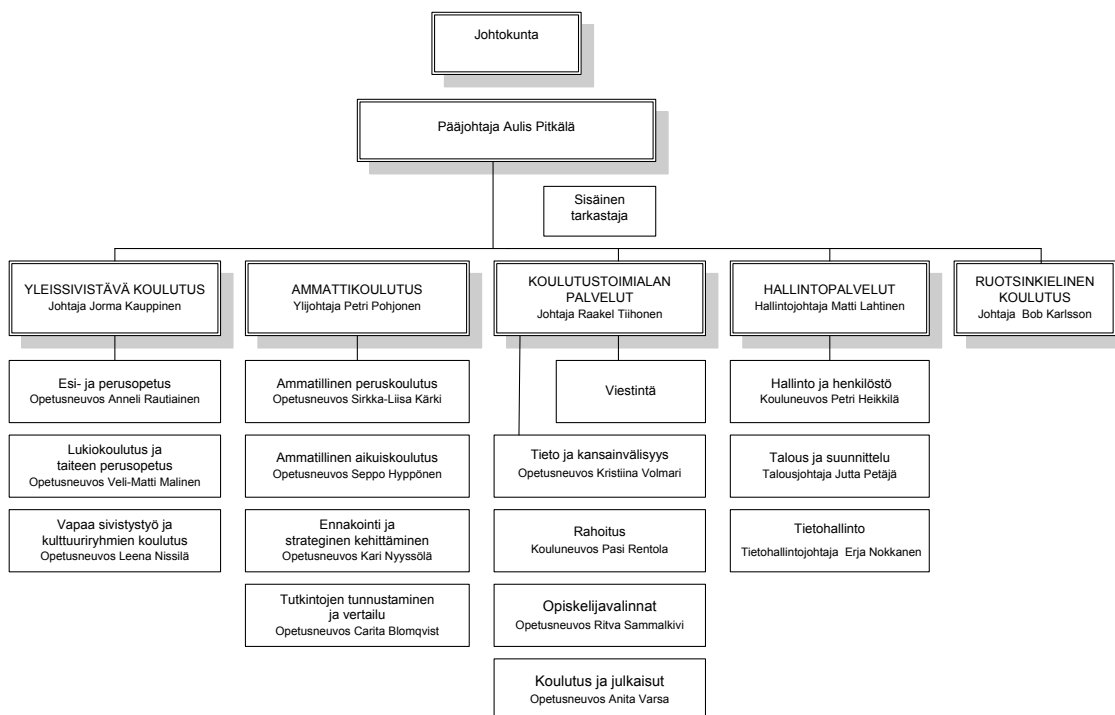
- 1 hyväksyä Opetushallituksen toiminta- ja taloussuunnitelma, talousarvioehdotuksen valmistelun suuntaviivat sekä muut periaatteellisesti merkittävät tai laajakantoiset suunnitelmat ja toiminnan suuntaviivat;
- 2 ratkaista Opetushallitukselle kuuluvat erityisen merkittävät ja laajakantoiset asiat; sekä
- 3 hyväksyä ja allekirjoittaa yhdessä pääjohtajan kanssa Opetushallituksen tilinpäätös ja toimintakertomus niihin liittyvine asiakirjoinen.

Opetushallitusta johtaa valtioneuvoston nimittämä pääjohtaja. Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n mukaan pääjohtaja johtaa viraston toimintaa ja vastaa virastolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja siitä, että viraston tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja tuloksellisesti. Pääjohtajan tulee seurata toimialan kehitystä sekä huolehtia viraston toiminnan yleisestä kehittämisestä ja uudistamisesta. Pääjohtaja ratkaisee valtioneuvoston asetuksen 9 §:n mukaan asiat, joita ei ole säädetty johtokunnan tai muun virkamiehen ratkaistaviksi tai työjärjestyksessä määrätty Opetushallituksen muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valtioneuvoston asetuksen 9 §:n 2 momentin mukaan pääjohtaja

- 1 vahvistaa Opetushallituksen työjärjestyksen ja taloussäännön;
- 2 päättää opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet johtokuntaa kuultuaan;
- 3 hyväksyy Opetushallituksen talousarvioehdotuksen ja ehdotuksen alustaviksi tulostavoitteiksi esitettäviksi opetus- ja kulttuuriministeriölle;
- 4 hyväksyy ja allekirjoittaa tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhdessä johtokunnan kanssa.

Pääjohtaja nimittää valtioneuvoston asetuksen 11 §:n mukaan toimintayksikön johtajan johtokuntaa kuultuaan. Pääjohtaja myös nimittää tai ottaa muun henkilöstön, jollei työjärjestyksessä määrätä toisin.

Kutakin toimintayksikköä johtaa johtaja. Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan muut Opetushallituksessa esimiesasemassa olevat vastaavat siitä, että heidän johdettavakseen kuuluvalla toimintayksiköllä tai yksiköllä asetetut tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja tuloksellisesti. Heidän tulee seurata johdettavanaan olevan toiminnan yleistä kehitystä ja tehdä aloitteita tarpeellisten uudistusten toteuttamiseksi.



Henkilöstö

Vuoden 2013 lopussa Opetushallituksessa työskenteli 291 henkilöä. Vuoden 2008 lopussa henkilöstön lukumäärä oli 313 henkilöä, mutta vuonna 2009 se laski 291 henkilöön. Opetushallituksen henkilöstövuosien kokonaismäärässä ei ole tapahtunut viime vuosina merkittävää muutosta. Harjoittelijoiden määrä Opetushallituksessa on kuitenkin kasvanut. Vuonna 2008 harjoittelijoita oli yksi vuodessa, kun vuonna 2012 se on noussut 24 harjoittelijaan vuodessa.

Taulukko. Opetushallituksen henkilöstön määrä vuosina 2009–2013.

Vuosi	Henkilöstön lukumäärä	Harjoittelijoiden lukumäärä
2009	291	12
2010	291	20
2011	289	20
2012	291	24
2013	291	27

Opetushallitus on tuotavuusohjelman mukaisesti vähentänyt henkilöstöään: vuonna 2005 Opetushallituksen henkilöstövuosimäärä oli 348, mutta vuonna 2013 vastaava luku oli 285 henkilöstövuotta. Suhteellisesti laskua on tapahtunut vuodesta 2005 vuoteen 2008 noin 18 prosenttia. Opetushallituksen kirjanpitoyksikön henkilöstövuosien määrä vuonna 2013 oli 1 246, joista Opetushallituksen viraston osuus oli 293, valtion oppilaitosten osuus 920 ja Eurooppa -koulujen osuus 33 henkilöstövuotta.

Taulukko. Henkilötyövuosien määrä (ilman harjoittelijoita)

Vuosi	Toimintameno-momentti	Muut momentit	Yhteensä	Muutos %
2009	268,1	18,4	286,5	-6,5
2010	261,9	18	279,9	-2,3
2011	262,9	23,8	286,7	2,4
2012	264,2	23,3	287,5	0,3
2013	260,6	24,2	284,8	-0,9

Osa-aikaisia vuoden 2013 oli Opetushallituksen henkilöstöstä 6,2 prosenttia. Puolet osa-aikatyötä tekevistä oli joko osa-aikaeläkkeellä tai osatyökyvyttömyyseläkkeellä.

Taulukko. Koko- ja osa-aikaiset vuosina 2009–2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
Kokoaikaiset % henkilöstöstä	94,5	93,8	93,4	94,5	93,8
Osa-aikaiset % henkilöstöstä	5,5	6,2	6,6	5,5	6,2

Henkilöstöryhmäjakauma (osuus prosentteina koko henkilöstöstä) Opetushallituksen henkilöstötilinpäätöksen 2013 mukaan:

Henk.ryhmä	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Johto	1,6	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Esimiehet	6,7	6,2	6,2	6,2	5,8	4,8
Asiantuntijat	68,1	67	73,2	73,7	74,9	75,9
Muu	23,6	24,4	18,2	17,6	16,8	16,8

Miesten osuus henkilöstöstä oli vuoden 2013 lopussa neljäsosa. Johtoon kuuluvasta henkilöstöstä miesten osuus vuonna 2012 oli 85,7 prosenttia, kun taas esimiehistä miesten osuus oli 47,1 prosenttia. Vuonna 2013 henkilöstöstä vakinaisia oli 84,5 prosenttia, joista miehiä oli 23,9 prosenttia.

Opetushallituksen henkilöstön keski-ikä vuoden 2013 lopussa oli noin 50 vuotta ja keskimääräinen kuukausipalkka 4 240 euroa. Opetushallituksen viraston suurin henkilöstöryhmä vuonna 2013 oli 60 vuotta täyttäneet ja toiseksi suurin ryhmä on 50–54-vuotiaat. Vuoden 2013 lopussa 60-vuotta täyttäneitä oli yhteensä 68. Vuoden 2014 lopussa 60-vuotta täyttäneitä arvioidaan olevan yhteensä 66. Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on 63 vuotta.

Vuoden 2013 lopussa Opetushallituksen henkilöstöstä 76,6 prosenttia oli korkeakoulutai yliopistotason tutkinnon suorittaneita. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus oli yli 66 prosenttia. Tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 10,7 prosenttia.

Työvoimakustannukset olivat vuonna 2013 yhteensä noin 18,2 miljoonaa euroa. Keskimääräinen henkilötyövuoden hinta vuonna 2013 oli 63 918 euroa. Vuonna 2013 rekrytoitiin 9 uutta työntekijää.

Opetushallitus ilmoitti 29.9.2014 henkilöstövähennyksistä ja toiminnan kehittämisestä. Yhteistoimintaneuvotteluiden tuloksena Opetushallitus irtisanoi yhteensä 21 henkilöä. Irtisanomisten perusteena olivat taloudelliset-tuotannolliset syyt. Toimenpiteellä ajantasaisesti myös VATU-hankkeessa Opetushallitukselle määritellyt henkilöstövähennysohjelman tavoitteet.

Henkilöstövähennysten lisäksi neuvotteluissa on päätetty rakenteiden ja toiminnan kehittamisestä sekä tilojen vähentämisestä, tilankäytön ja julkaisutoiminnan tehostamisesta, kirjastopalvelun uudelleenorganisoinnista ja tietojärjestelmien hallinnan kehittämisestä. Toimenpiteet toteutetaan vuosina 2014–2016.

Opetushallituksen palkkapolitiikan keskeiset periaatteet ovat oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen palkkaus sekä se, että palkkajärjestelmä tukee tuloksellista toimintaa. Palkkausjärjestelmän kriteeristö perustuu tehtävien vaativuuteen. Kokonaispalkka koostuu kahdesta osasta: tehtävän vaativuuteen perustuvasta ja henkilökohtaiseen suoriutumiseen perustuvasta palkanosasta. Palkkausjärjestelmä on otettu käyttöön tarkentavalla virkaehtosopimuksella.

Opetushallituksen tehtävät jakaantuvat 16 vaativuusryhmään. Tehtävän vaativuuden arviointi perustuu tehtävän sisältöön ja sen vaativuuteen. Arviointi tapahtuu osaamisen luonteen, vuorovaikutuksen sekä itsenäisyyden ja vastuun perusteella. Vaativuuden arviointi tehdään tehtävänhaltijan laatiman ja hänen esimiehensä hyväksymän tehtävänkuvauksen pohjalta. Vaativuuden arvioi Opetushallituksen palkkaryhmä. Palkkaa koskevat erimielisyydet käsitellään työnantajan ja henkilöstön edustajien muodostamassa arviointijä kehittämissyöhmässä, jossa laaditaan vaativuutta koskeva ryhmän ehdotus työnantajalle. Tehtävien vaativuusarviointi tehdään analysoimalla tehtävän sisältö, määrittämällä tehtävien vaativuudet suhteessa arviointitehtäjiöihin. Vaativuusarviointi ei kohdistu tehtävänhaltijan kykyihin tai suoriutumiseen. Tehtävänhaltijan onnistuminen tehtävässä otetaan huomioon erillisellä suoritusarviointijärjestelmällä. Pääjohtaja vahvistaa muutosehdotusten perusteella tehtävän vaativuuden.

4.1.4 Rahoitus ja ohjaus

Rahoitus

Opetushallitus saa rahoituksen lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen suoraan valtion talousarviosta. Opetushallitus päättää itse rahoituksen kohdentamisesta eri toiminnoille. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa erikseen erityisesti Opetushallituksen tekemää kehittämistoimintaa talousarvioon sisältyvistä koulutuksen kehittämismäärärahoista. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa valtion talousarviossa eri toimintoihin määritellyt erilliset määrärahat jaettavaksi Opetushallituksen kautta pääasiassa koulutuksen järjestäjille sekä muille sidosryhmille.

Opetushallitus saa opetus- ja kulttuuriministeriöltä rahoitusta myös EU:n rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin sekä jaettavaksi edelleen koulutuksen järjestäjille ja muille sidosryhmille rakennerahastoprojektien toteuttamiseen. Lisäksi Opetushallitukselle kertyy tuloja julkisoikeudellisista suoritteista ja viraston muusta maksullisesta palvelutoiminnasta. Opetushallituksella on oikeus periä suoritteistaan maksuja, joista säädetään valtion maksuperustelain (980/73) nojalla asetuksella.

Suoritekohtaisten maksujen suuruudesta päättää Opetushallituksen johtokunta. Suoritekohtaiset maksut voidaan määrätä siten, että ne keskimäärin kattavat toimeksiantajilta asetuksen mukaan perittäviksi tarkoitettut kustannukset.

Opetushallituksen kirjanpitoyksikön kokonaismenot vuonna 2013 olivat 170,7 miljoonaa euroa. Kirjanpitoyksikön määrärahoihin kuuluvat Opetushallituksen toimintamenot, kehittämismäärärahat ja muut rahoituserät. Vuonna 2013 Opetushallituksen toimintamenot olivat noin 23,5 miljoonaa euroa, mikä on 14 prosenttia menoista. Menoista 55,9 miljoonaa euroa kului valtion oppilaitosten toimintamenoihin, noin 79,5 miljoonaa euroa

valtionavustuksiin ja 4,1 miljoonaa euroa muiden pääluokkien rahoitukseen. Lisäksi Opetushallituksen toiminnan menoihin kuului Opetushallitukselle tulossopimuksessa osoitettua erillisrahoitusta 7,7 miljoonaa euroa. Vuodelle 2014 Opetushallitukselle osoitetusta määrärahasta siirtyi 4,2 miljoonaa euroa.

Vuonna 2013 Opetushallituksen toimintamenomomentin bruttomenoista lähes 60 prosenttia kului palkkoihin. Muista menolajeista esimerkiksi vuokriin kului 7 prosenttia, matkamenoihin 5 prosenttia ja muihin palveluiden ostoihin 17 prosenttia. Opetushallituksen muiden palveluiden ostot koostuivat pääosin sähköisten järjestelmien sekä muista valtionhallinnon palvelujen ostoista.

Opetushallituksen vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan liiketaloudellisen maksullisen toiminnan tuloilla katettiin 21 prosenttia Opetushallituksen perustoiminnan bruttomenoista. Vuonna 2013 toimintamenomomentin nettomenot kasvoivat vuodesta 2012 kahdeksan prosenttia. Maksullisen toiminnan tulot vähenivät ja käyttöjäämä heikkeni edelliseen vuoteen verrattuna. Opetushallitukselle tulossopimuksen mukaisesti myönnettyjä erillismäärärahoja käytettiin vuonna 2013 yhteensä 6,7 miljoonaa euroa. Määrä oli 24 prosenttia enemmän kuin vuonna 2012. Menotasoa kasvatti työpaikalla tapahtuvan oppimisen momentilta osoitettujen valtionavustusten määrän kasvu ja korkeakoulujen hakujärjestelmän kehittämismenojen kasvu.

Vuoden 2014 valtion talousarviossa Opetushallituksen toimintamenoihin myönnettiin 22 668 000 euroa. Määrärahaa saa käyttää myös oppimateriaalien kehittämiseen ja tuottamiseen, enintään 750 000 euroa ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalimyyntiin liiketaloudellisten suoritteiden hintojen alentamiseen, 50 000 euroa avustuksena jaettavaksi vähälevikkisen ruotsinkielisen oppimateriaalin tuottamiseen ja 400 000 euroa avustuksena saamelaiskäräjille saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen.

Opetushallituksen on tarkoitus kartoittaa sopeuttamistoimia, joilla viraston toiminta ja menot voidaan sopeuttaa vuoteen 2016 mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on esittänyt valtiontalouden kehyksiin lisämäärärahoja Opetushallituksen toimintamenoihin.

Ohjaus

Koska Opetushallitus on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen keskusvirasto, se toimii opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksessa. Ohjauksen välineitä ovat esimerkiksi tulos-, normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Ohjauksen merkittävin muoto on tulosohtaus, jonka keskeisin väline on kolmivuotiskausittain laadittava ja vuosittain tarkistettava tulossopimus. Tulossopimuksessa sovitaan tulostavoitteista sekä käytettävissä olevista resursseista.

Viimeisin tulossopimus on laadittu vuosille 2012–2015. Tulossopimuksen rakenne noudattaa tulospriksman rakennetta. Tulossopimuksessa käsitellään Opetushallituksen määrärahoja ja tulostavoitteita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, toiminnallisten tulosten, toiminnallisen tehokkuuden sekä henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen osalta. Tulossopimuksen vaikuttavuus-osiossa arvioidaan väestön koulutustasoa ja osaamista, esi- ja perusopetusta, toisen asteen koulutusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, taiteen perusopetusta, korkeakoulutusta ja tutkimusta, aikuiskoulutusta, koulutuksen arviointia ja ennakkointia sekä opettajia ja muuta henkilöstöä. Toiminnallisen tehokkuuden osalta tulossopimukseen kirjataan Opetushallituksen sisäisen toiminnan tehokkuuteen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen osalta kirjataan Opetushallituksen henkilöstön osaamiseen ja työhyvinvointiin liittyvät tavoitteet toimenpiteineen. Varsinaisen perustoiminnan tavoitteita käsitellään tulossopimuksen Tuotokset ja laadunhallinta -osiossa.

Tulosopimuksen muoto on tilivelvollisuusudistuksen mukainen, ja se perustuu valtion talousarviosta annettuun asetukseen (1243/1992). Tulosopimuksen sisällön päälinjat perustuvat valtion talousarvioon, hallitusohjelmaan, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sekä muihin strategisiin asiakirjoihin. Resurssiohjaus liittyy kiinteästi tulosoajaukseen ja tulosopimukseen, mutta resurssiohjausta käytetään myös tulosopimuksen ulkopuolella, koska osa voimavarojen käytöstä tehdään tulosopimusmenettelyn ulkopuolella.

Tulosopimuksesta raportoidaan viraston tilinpäätöksessä ja siihen sisältyvässä toimintakertomuksessa. Tämän lisäksi Opetushallitus antaa toiminnastaan puolivuotiskertomuksen. Opetus- ja kulttuuriministeriö antaa puolestaan vuosittain tilinpäätöskertomuksen.

4.2 Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO

4.2.1 Perustamisesta

CIMOn perustamisen taustalla olivat 1990-luvun taitteessa korkeakoulujen toimintaympäristöissä tapahtuneet muutokset, jonka johdosta koulutuksen kansainvälistymistä haluttiin edistää. Erityisen keskeisenä nähtiin henkilövaihdon kehittäminen. Keskukseen perustamisen tarkoituksena oli kehittää opiskelija-, harjoittelija- ja muuta henkilövaihtoa ja edistää siten kansainvälistymistä.

Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO perustettiin 1.7.1991. CIMOn perustamisen yhteydessä keskukseseen siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriön stipendiasiaintakeskus ja sen tehtävät, työministeriön kansainvälisen harjoittelun yksikkö ja sen tehtävät sekä osa molempien yksiköiden henkilöstöstä. Lisäksi CIMOon siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriöstä kansainväliseen asiantuntijavaihtoon liittyviä tehtäviä ilman henkilöstöä. Keskukseen koottiin aikaisemmin eri toimintayksiköistä hoidettu, usein samaa asiakas-kuntaa palveleva tiedotus- ja julkaisutoiminta.

Toiminnan alkuaikoina CIMOon siirrettiin myös Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista Baltia-ohjelma sekä Venäjän ja Itä-Euroopan henkilövaihto ja näitä hoitavat henkilöt. Suomen kielen ja kulttuurin edistäminen ulkomaisissa yliopistoissa ja siihen liittyvä ulkomaanlehtoritoiminta sekä kesäkurssit neuvottelukuntineen ja sihteeristöineen ovat vuodesta 1998 lähtien kuuluneet CIMOn tehtäviin. Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 mahdollisti Suomen täysimittaisen osallistumisen unionin ohjelmiin. Uusien Sokrates ja Leonardo da Vinci -ohjelmien kansallinen hallinto jaettiin CIMOn ja Opetushallituksen kesken. CIMO määrättiin hoitamaan Sokrates-ohjelmassa korkeakouluja ja liikkuvuutta koskevia alaohjelmia ja Opetushallitus yleissivistävän koulutuksen toimintoja. Ammatillisen koulutuksen Leonardo da Vinci ohjelman hajautetut liikkuvuustoiminnot tulivat CIMOn tehtäväksi ja ohjelman muiden osien hallinto Opetushallitukseen perustetun Leonardo-keskuksen tehtäväksi. Vuosina 1999 ja 2004 tehdyillä päätöksillä molempien ohjelmien hallinnointi siirrettiin CIMOon, molempien ohjelmien osalta tämä tarkoitti myös ohjelman parissa työskennelleiden siirtymistä CIMOon.

4.2.2 Tehtävät

CIMO on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen asiantuntija- ja palveluorganisaatio, jonka perustehtävänä on edistää suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistymistä erilaisten liikkuvuus- ja yhteistyöinstrumenttien avulla. CIMOn tehtävät perustuvat lainsäädännössä, valtion talousarviossa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja CIMOn välisessä

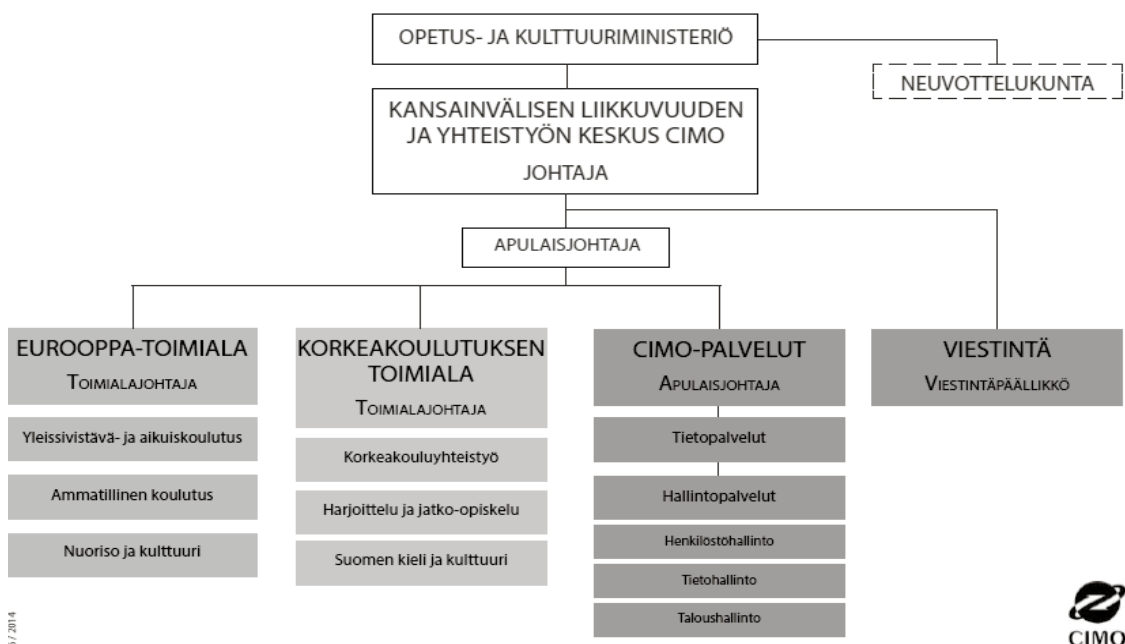
tulosopimuksessa määriteltyihin tehtäviin. CIMOn tehtävät perustuvat myös kansallisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin liikkuvuus- ja yhteistyöohjelmien rahoittajatahojen kanssa. CIMOn hallinnoimat ohjelmat ja toiminnot palvelevat laajasti suomalaista yhteiskuntaa. CIMOn kohderyhmilleen myöntämistä apurahoista 67 prosenttia kohdentuu korkeakouluille, 25 prosenttia yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kentälle ja 8 prosenttia nuorison ja kulttuurin alueelle.

Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksessa CIMOsta annetun lain (951/2008) 1 §:n mukaan Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön edistämistä varten opetuksen, tutkimuksen, työelämän, kulttuurin ja nuorisotyön alalla on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO.

CIMOn tehtävänä on lain 2 §:n mukaan edistää toimialansa kansainvälistymistä, valmistella ja toteuttaa toimialansa ohjelmia ja sopimuksia, myöntää apurahoja ja avustuksia kansainvälistymisen edistämiseksi ja valvoa niiden käyttämistä, tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta, toimia yhteistyössä sen tehtäviin liittyvää toimintaa hoitavien ja rahoittavien kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten, oppilaitosten ja korkeakoulujen, järjestöjen ja muiden yhteisöjen kanssa sekä hoitaa opetus- ja kulttuuriministeriön määräämät sekä muut sille säädetyt ja määrätyt tehtävät. CIMO on toiminut itsenäisenä kirjanpitoyksikkönä 1.1.2013 alkaen.

4.3 Organisaatio ja henkilöstö

Organisaatio



CIMOn johtaja valitaan viisivuotiskaudeksi. Johtajan nimittää opetus- ja kulttuuriministeriö. Muun henkilöstön nimittää CIMOn johtaja. CIMOlla on strategista suunnittelua tukeva neuvottelukunta, johon kuuluu puheenjohtajana CIMOn johtaja sekä vähintään kuusi ja enintään kymmenen muuta jäsentä, joista yksi on henkilöstön keskuudestaan valitsema henkilö. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää neuvottelukunnan muut jäsenet määrääjäksi, kuitenkin enintään neljäksi vuodeksi. Jäsenten tulee edustaa CIMOn toiminnan kannalta keskeisiä tahoja. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan.

Neuvottelukunnan tehtävänä on: 1) tukea CIMOa sen toiminnan suunnittelussa ja strategisessa kehittämisessä; 2) edistää yhteistyötä CIMOn ja sen keskeisten sidos- ja asiakasryhmien välillä; 3) seurata CIMOn toimialaan kuuluvien asioiden kehitystä; 4) seurata ja arvioida CIMOn toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta; 5) tehdä esityksiä CIMOn ja sen toiminnan kehittämiseksi.

CIMOn organisaatio jakautuu kahteen toimialaan, CIMO-palveluihin ja viestintään. Eurooppa-toimialaan kuuluvat seuraavat yksiköt: yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus ja aikuiskoulutus sekä nuoriso ja kulttuuri. Korkeakoulutuksen toimialaan kuuluvat seuraavat yksiköt: korkeakoulu yhteistyö, harjoittelu ja jatko-opiskelu sekä suomen kieli ja kulttuuri.

Henkilöstö

Toimintansa aikana CIMO on kasvanut korkeakoulujen henkilövaihtoa edistävästä alle 30 työntekijän keskuksella yli sadan työntekijän kansainvälisten asioiden asiantuntija- ja palveluorganisaatioksi. Vuoden 2013 lopussa CIMOn henkilöstöä oli 105, josta määräaikaissä palvelussuhteessa oli 21 henkilöä (18,9 prosenttia) ja osa-aikaissä työsuhteessa 6,6 prosenttia henkilöstöstä. Lisäksi, määräaikaissä työsuhteessa on myös 17 ulkomaisiin yliopistoihin lähetettyä suomen kielen ja kulttuurin lehtoria. Vuoden 2013 päättyessä CIMOn henkilöstöstä naisia oli 85,0 prosenttia. Henkilökunnasta 83,3 prosenttia on korkeakoulututkinnon suorittaneita. Heistä noin 58,5 prosentilla on ylempi korkeakoulututkinto. Tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus oli 3,8 prosenttia. Henkilöstön keski-ikä oli 43,7 vuotta. Varsinaisen henkilöstömäärän lisäksi CIMOssa toimi vuonna 2013 korkeakouluharjoittelijan nimikkeellä 8 henkilöä (vuonna 2012 harjoittelijoita oli 11).

Taulukko. CIMOn henkilöstön määrä ja ikärakenne 2011–2013

	2011	2012	2013
Naiset	96	95	88
Miehet	14	17	18
5–24	0	1	0
25–34	23	27	24
35–44	37	33	33
45–54	29	32	32
55–64	21	17	16
65–	0	2	1

Taulukko. Henkilöstön keski-ikä vuosina 2011–2013

Vuosi	Naiset	Miehet	Kaikki
2011	44,3	45,9	45,5
2012	43,6	44,3	43,7
2013	43,9	44,7	44,0

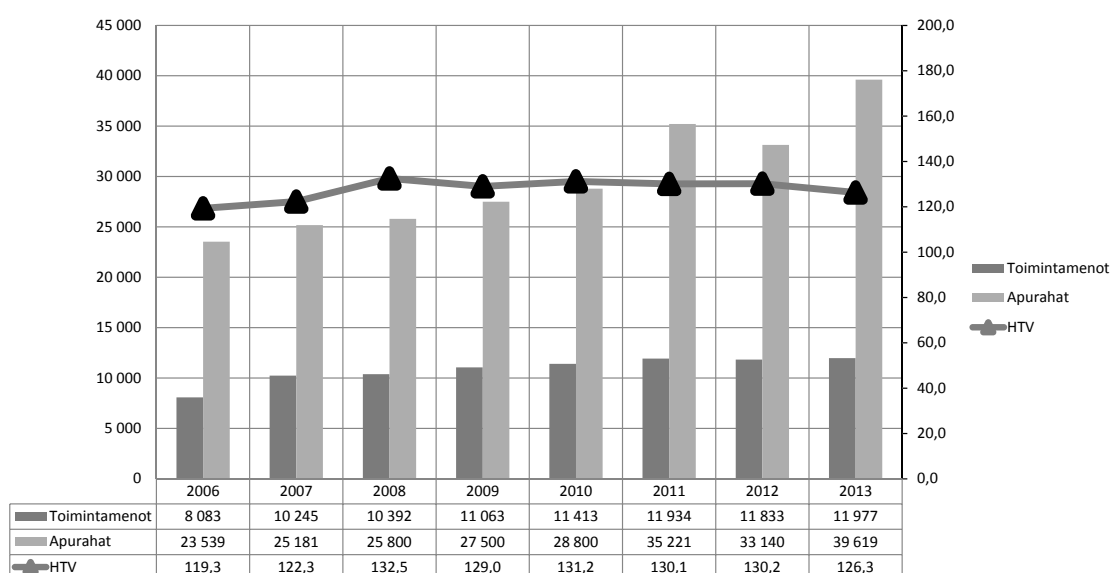
Taulukko. CIMOn henkilöstön palvelussuhteen luonne 2011–2013

Palvelussuhteen luonne	2011	2012	2013
Kokoaikaiset	93,7 %	88,4 %	93,4 %
Osa-aikaiset	6,3 %	11,6 %	6,6 %

Tehtävien kautta tarkasteltuna vuoden 2013 henkilövuodet (126,3) jakaantuvat seuraavasti:

- 1 Edistää toimialansa kansainvälistymistä (tutkimus- ja selvitystoiminta, kansainvälistymistä koskeva tiedontuotanto) (4 htv)
- 2 Kansallisesti rahoitettujen ohjelmien hallinnointi (13,2 htv)
- 3 A. Ulkopuolisiin sopimuksiin perustuvat kansallisesti rahoitetut ohjelmat (9,5 htv)
B. Ulkopuolisiin sopimuksiin perustuvat kansainvälisesti rahoitetut ohjelmat, kuten EU-ohjelmat (47,8 htv)
- 4 Neuvontapalvelut (5,7 htv)
- 5 Muut OKMn määräämät tehtävät (joista pääosa ulkomaan lehtoreita) (26,6 htv)
- 6 Tukitoiminnot (joista noin 45 % kytkeytyy ohjelmahallinnon toimeksiantoihin) (19,5 htv)

Henkilöstön määrä on pysynyt 2000-luvulla suhteellisen vakaana. Enimmillään henkilöstöä oli vuonna 2008, 132,5 henkilötyövuotta. Työvoimakustannukset vuonna 2013 olivat yhteensä noin 6,6 miljoonaa euroa. Keskimääräisen henkilötyövuoden hinta oli 52 950 euroa.



Kuvio. CIMOn henkilöstömäärän kehitys vuosina 2006–2013.

Taulukko. Henkilötyövuosien jakautuminen tulosalueittain

	2011	2012	2013
Johto	3,0	2,99	2,88
Hallintopalvelut	14,35	15,14	14,80
Toimiala 1	37,59	39,17	37,50
Toimiala 2	36,83	35,50	34,78
Viestintä ja tietopalvelu	16,72	16,36	17,06
<i>CIMO yhteensä</i>	<i>108,49</i>	<i>109,16</i>	<i>107,02</i>
Lähetetyt yliopistonopettajat	21,58	20,81	19,30
<i>Kaikki yhteensä</i>	<i>130,07</i>	<i>130,23</i>	<i>126,32</i>

CIMOn esimies- ja päällikkötehtävissä toimii yhteensä 12 henkilöä, asiantuntijatehtävissä yhteensä 59 henkilöä, avustavissa tehtävissä 30 henkilöä ja hallinnon avustavissa tehtävissä 5 henkilöä.

CIMOn palkkausjärjestelmän mukaan henkilön palkka muodostuu tehtävän vaativuudesta sekä henkilökohtaisesta palkanosasta. Vaativuusryhmiä on 16. Tehtäväkohtainen palkanosa määräytyy tehtävien vaativuustason perusteella. Vaativuuden arviointitekijät ovat: osaamisen laajuus, osaamisen syvyys, henkilöjohtaminen, vuorovaikutus (vuorovaikutuksen luonne, kansainvälinen vuorovaikutus ja kielitaito), tehtävän edellyttämä pätevyys (koulutus ja käytännön kokemus).

4.2.3 Rahoitus ja ohjaus

Rahoitus

CIMO saa rahoituksen lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen suoraan valtion talousarviosta. CIMOn vuoden 2013 toimintaan käytettiin toimintakertomuksen mukaan 51,1 miljoonaa euroa (toimintamenot, täydentävä erillisrahoitus ja hankerahoitus sekä muu rahoitus, kuten Euroopan unionin komissio, ulkoasiainministeriö). Käytetty kokonaisrahoitus kasvoi edellisvuoteen nähden ulkopuolisen rahoituksen kasvun myötä 13,7 prosenttia, budjettirahoitus laski edellisvuodesta 1,5 prosenttia 8,8 miljoonaan euroon. Toimintamenojen suhteellinen osuus pieneni edellisvuoden 25,8 prosentista 22,5 prosenttiin.

Kokonaisrahoituksesta, 51,1 miljoonasta eurosta, valtion talousarvion (OKM) osuus oli 12,2 miljoonaa euroa (sis. toimintameno- ja täydentävän rahoituksen) ja ulkopuolinen rahoitus 38,9 miljoonaa euroa. Ulkopuolisen rahoituksen osuus oli 76 prosenttia. Ulkopuolinen rahoitus koostuu pääasiassa Euroopan Unionin ohjelmien, pohjoismaisen Nordplus-ohjelman ja Ulkoministeriön ohjelmista. CIMO saa yhteistoimintarahoitusta valtion virastoilta (UM, VM, TEM, OPH) yhteensä 9 418 146 euroa, Euroopan unionilta 24 779 694 euroa ja Pohjoismaiden ministerineuvostolta 4 257 237 euroa. Kokonaisrahoituksesta vuonna 2013 Euroopan komission osuus on 49 prosenttia, OKM:n 24 prosenttia, UM:n 17 prosenttia, Pohjoismaiden ministerineuvoston 8 prosenttia, muiden ministeriöiden 1 prosentti ja muiden rahoituslähteiden osuus 1 prosentti.

Vuoden 2014 valtion talousarviossa CIMOn toimintamenot ovat 8 635 000 euroa (29.01.03, siirtomääräraha 2 v). Vuoden 2013 valtion talousarviossa toimintamenot olivat puolestaan 8 807 000 euroa (29.01.03, siirtomääräraha 2 v).

Toimintamenomäärärahaa saa käyttää myös:

- 1 1 652 000 euroa ulkomailla tapahtuvan suomen kielen ja kulttuurin opetuksen järjestämiseen ja tunnettuuden lisäämiseen mukaan lukien ulkomailla palvelevien yliopisto-opettajien sekä muiden asiantuntijoiden, yhteensä enintään 47 henkilön, palkkaukseen
- 2 2 900 000 euroa opiskelija-, harjoittelija-, opettaja-, nuoriso- ja asiantuntijavaihtoon myönnettäviin stipendeihin, apurahoihin ja avustuksiin.

Toimintamenomomentille saa nettobudjetoida EU:n rahoittamien Elinikäisen oppimisen ohjelman ja Nuorisotoimintaohjelman sekä Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoittaman Nordplusohjelman apurahoja koskevat tulot ja menot. Ulkopuolisen rahoituksen osalta CIMOn hallinnoimien ohjelmien rahoitustasoon tulevana vuosina vaikuttaa Euroopan unionin viime vuonna tekemä päätös nostaa uuden Erasmus + -ohjelman rahoitustasoa. Ohjelman budjetti kasvaa tulevalle seitsenvuotiskaudelle yli 40 prosenttia verrattuna aiempaan ohjelmakauteen. Ohjelman kaksi ensimmäistä vuotta rahoitus kasvaa maltillisesti, mutta vuodesta 2016 eteenpäin kasvuvauhti on nopeampi. Suomen osalta arvioidaan budjetin kasvavan noin 25 miljoonasta eurosta (2014) noin 40 miljoonaan euroon

vuoteen 2020 mennessä. Lopulliset budjetit määräytyvät osittain myös tuloksellisuuden perusteella. Suurin osa budjetista on ohjelmaa hallinnoivan organisaation näkökulmasta ns. läpivirtaavaa rahoitusta. Budjetin kasvaminen tarkoittaa kuitenkin apurahojen hallinnointiin liittyvän työmäärän kasvamista.

Ohjaus

CIMO on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen keskusvirasto, joka toimii sen ohjauksessa. CIMOn ohjauksesta vastasi vuosina 1991–1997 opetus- ja kulttuuriministeriön kansainvälisten asioiden osasto. Vuosina 1998–2007 ohjauksesta vastasi opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston yliopistoyksikkö. Vuoden 2007 syyskuun alusta CIMOn ohjauksesta on vastannut kansliapäällikön alaisuudessa toimiva kansainvälisten asiain sihteeristö.

Ministeriön alaisen hallinnon ohjauksen merkittävin muoto on tulosohtaus, jonka keskeisin väline on kolmivuotiskausittain laadittava ja vuosittain tarkistettava tulossopimus. Tulossopimuksessa sovitaan tulostavoitteista sekä käytettävissä olevista resursseista. CIMO ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat laatineet kirjallisen tulossopimuksen vuodesta 1998 lähtien. Viimeisin tulossopimus on tehty vuosille 2014–2016.

Tulosneuvottelut pidetään syksyisin, yleensä joulukuussa. Rahoituksesta sovitaan tulosneuvotteluissa. Osa rahoituksesta asetetaan erikseen. CIMOn osalta myös TTS käydään läpi tulosneuvotteluissa. Tilinpäätöskannanotto annetaan vuosittain.

Vuorovaikutus ministeriön ja viraston välillä on ympärivuotista. CIMOn sopimuksen toteutumista tarkastellaan vuosittain opetus- ja kulttuuriministeriön ja CIMOn yhteiskokouksessa (touko-kesäkuussa).

Opetus- ja kulttuuriministeriön valitsema riippumaton tilintarkastustoimisto tekee vuosittain EU-ohjelmien tilintarkastuksen. Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee tarkastus- ja monitorointikäyntejä. Tarkistus- ja monitorointitehtävistä määrätään 11 päivänä joulukuuta 2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) n:o 1288/2013 Unionin koulutus-, nuoriso- ja urheiluohjelman ”Erasmus+” perustamisesta ja päätösten N:o 1719/2006/EY, 1720/2006/EY ja 1298/2008/EY kumoamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö raportoi komissiolle.

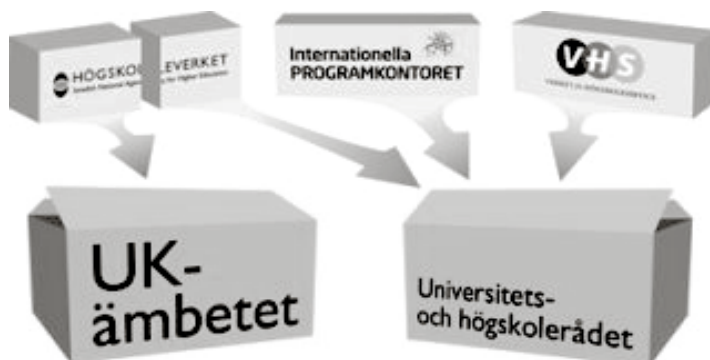
Opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa sovitaan pelkätään opetus- ja kulttuuriministeriön kautta kanavoitavasta budjettirahoituksesta. CIMO tekee erillisiä sopimuksia ulkopuolisesta rahoituksesta muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoministeriön kanssa. Tulossopimuksen ulkopuoliset toimeksiannot vaikuttavat CIMOn tehtävien kokonaisuuteen ja niihin liittyy tulossopimuksen ulkopuolisia tulostavoitteita.

5 Kansainvälinen vertailu

Koulutuksen ja kansainvälistymisen kehittämiseen ja edistämiseen liittyviä eri maiden hallintorakenteita tulee tarkastella suhteessa niiden koulutusjärjestelmiin ja tavoitteenasetteluun. Seuraavassa selostetaan lyhyesti Ruotsin, Tanskan ja Hollannin virastorakenteita. Huomiota kiinnitetään erityisesti koulutuksen kansainvälistymiseen liittyviin rakenteisiin, jotka ovat keskiössä myös Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen edellytyksiä tarkasteltaessa. Kolmen vertailumaan koulutusjärjestelmät on kuvattu liitteissä.

5.1 Ruotsi

Skolverket vastaa koulutuksen ja tutkintojen kehittämisestä korkeakoulutusta lukuun ottamatta. Skolverketin tehtävänä on ohjata ja tukea, seurata ja arvioida kuntien ja koulujen työtä koulutuksen laadun ja toimintojen tuloksellisuuden parantamiseksi. Virasto hoitaa viranomais-tehtäviä, kehittää ja arvioi koulutusta ja opetusta. Viraston henkilöstömäärä on noin 500.



Ruotsin virastouudistus

Neljättä vuotta toimiva Myndigheten för yrkeshögskola (YH) vastaa toisen asteen jälkeisen ammatillisen koulutuksen kehittämisestä. Lisäksi YH edistää aiemmin hankitun osaamisen tunnustamista ja toimii eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen (EQF) yhteyspisteenä. YH:llä oli 96 työntekijää vuonna 2013.

Korkeakoulutuksen alueella on vuodesta 2013 lähtien toiminut uusi kehittämisvirasto. Osa korkeakoulutuksen ohjaus- ja valvontatehtäviä sekä kehittämistehtäviä hoitaneesta Högskoleverketistä, opiskelijavalintajärjestelmiä ja -palveluja korkeakouluille tarjonnut Verket för

högskoleservice ja henkilöliikkuvuutta ja kansainvälistymistä edistänyt Internationella programkontoret yhdistyivät uudeksi organisaatioksi Universtets- och högskolerådet UHRksi. UHRllä on koulutuksen kehittämistehtäviä sekä laadunvarmistukseen ja ulkomaisten tutkintojen tunnustamiseen liittyviä tehtäviä. UHR vastaa myös korkeakoulujen opiskelijavaihtajajärjestelmien kehittämisestä ja toteutuksesta sekä opiskelijaneuvonnasta. UHR hallinnoi ylioppilastutkintorekisteriä, vastaa EU-ohjelmahallinnosta ja muiden liikkuvuusohjelmien hallinnosta ja edistää kansainvälistymistä sekä tekee tutkimus- ja selvitystyötä. UHR profiloituu myös asiakaspalvelutehtäviensä kautta. Virastolla oli vuonna 2013 yhteensä 244 työntekijää, henkilötöyvuosimäärä oli 211 Universitetskanslersämbetet (UKÄ) on noin 90 henkilön virasto. Viraston päätehtäviä on korkeakoulututkintojen kehittäminen, korkeakoulutuksen laadunvarmistus ja tilasto-, seuranta- ja analyysitiedon tuottaminen korkeakoulutuksesta. Virasto myös seuraa kansainvälistä kehitystä. Virasto valvoo opiskelijoiden oikeuksien toteutumista ja huolehtii laillisuusvalvonnasta.

Svenska Institutet (SI) hallinnoi ruotsin kielen lehtoritoimintoa (vastaa CIMOn UKAN-toimintoja). SI tekee koulutuksen markkinointia ja maakuvatyötä, hallinnoi ulkomaalaisille opiskelijoille suunnattuja apuraha-ohjelmia, informoi maahantuloon ja oleskelulupiin liittyvistä käytännöistä ja tarjoaa tietoa Ruotsista opiskelumaana. Sillä on sekä opiskelijoille että tutkijoille kohdennettuja palveluja.

5.2 Tanska

Tanskassa koulutusta ja opetusta ohjaa neljä ministeriötä. Opetusministeriö hoitaa koulutuksen ja opetuksen kehittämistehtäviä. Ministeriö vastaa ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksen opetussuunnitelmista. Muita opetuksen kehittämiseen ja valvontaan osallistuvia virastoja ovat National Agency for Quality and supervision ja UNI.C.

Vuonna 2011 perustettu korkeakoulu- ja tiedeministeriö (Ministeriet for Uddannelse og Forskning) vastaa korkeakoulutuksen kehittämisestä. Puolustusministeriö vastaa maanpuolustukseen liittyvien koulutusohjelmien ohjauksesta ja kulttuuriministeriö kulttuurialan koulutusohjelmien kehittämisestä. Korkeakoulu- ja tiedeministeriön yhteydessä toimii myös tutkimus- ja innovaatioasioista vastaava hallitus (Styrelse For Forskning og Innovation) ja korkeakouluhallitus (Styrelsen for Videregående Uddannelser).

Kansainvälistymisen edistämisestä, muun muassa Erasmus+ -ohjelman toteutuksesta vastaa pääasiassa korkeakoulu- ja tiedeministeriön alainen itsenäinen, lokakuussa 2013 aloittanut uusi virasto Danish Agency for Higher Education. Virasto syntyi kahden viraston, Agency for Higher Education and Educational Support and the Agency for Universities and Internationalisation yhdistymisen kautta. Joitakin tehtäviä on myös ulkoistettu, kuten Cedefopin ReferNet-tiedonvaihtotehtävät Professionshøjskolen Metropolille.

5.3 Hollanti

Opetus-, kulttuuri ja tiedeministeriö (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, MOCW) vastaa koulutuksen kehittämisestä. Ministeriö vastaa kaikesta koulutuksen kehittämisestä päiväkotien opetuksesta, perusopetuksen, toisen asteen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kautta korkeakoulutukseen. Ministeriön tehtäviin kuuluvat myös kulttuuri, taide ja julkinen lähetystoiminta (public broadcasting). Lisäksi, ministeriön alaan kuuluu tiede ja innovaatiotoiminta.

Ministeriössä on yhteensä noin 2 500 työntekijää. Organisaatiossa on kolme pääosasto: yleissivistävä perusasteen ja toisen asteen koulutus; korkeakoulutus, ammatillinen

koulutus ja tieteet sekä kulttuuri ja media. Ministeriöllä on useita autonomisia virastoja (agencies), kuten esimerkiksi:

- Central Financial Institution, which is responsible for the execution of financial policies;
- Institute Collection Netherlands;
- National Archive;
- Government Service for Archeology, Cultural Landscape and Monuments;
- Education Inspection;
- Cultural Conservation Inspection;
- Council for Science and Technology; Policy;
- Council for Education;
- and the Council for Culture.

MOCW ostaa kansainvälistymiseen liittyviä palveluja muilta organisaatioilta. Esimerkiksi Cedefopin ReferNet-toimintoja hoitaa Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO). Perusopetuksen kansainvälistymistä edistää ministeriön tukema itsenäinen Europees Platform -organisaatio. Ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen kehittämistyön tukena on itsenäinen, noin 150 työntekijän konsultointiorganisaatio CINOP. Sen saa toimeksiantoja muun muassa kansallisen tason ja aluetason hallinnolta, oppilaitoksilta ja elinkeinoelämän toimijoilta. CINOPissa toimii ammatillisen koulutuksen asiantuntijakeskus. CINOP koordinoi joitain liikkuvuus- ja kansainvälistymisohjelmia.

Korkeakoulutuksen kansainvälistymistä ja kansainvälistä yhteistyötä tukee itsenäinen, ei-voittoa tuottava organisaatio Nuffic. Sen keskeisimpiä sopimuskumppaneita ovat opetus-, kulttuuri- ja tutkimusministeriö sekä ulkoasiainministeriö. Nufficin tehtävänä on toimia vaihto-, harjoittelu- ja apurahaohjelmien ohjelmatoimistona. Lisäksi Nuffic markkinoi hollantilaista koulutusta ja tiedottaa opiskelumahdollisuuksista hollantilaisissa korkeakouluissa. Nuffic myös kerää ja jakaa tietoa kansainvälisistä koulutusmarkkinoista. Nuffic toimii tutkintojen akateemisen ja ammatillisen tunnustamisen keskuksena. Nufficilla on konsultoiva rooli suhteessa korkeakouluihin.

Nufficilla on läsnäoloon perustavaa toimintaa (Netherlands Education Support Offices) strategisesti tärkeiksi katsotuissa maissa. Nufficilla on toimistoja Brasiliassa, Intiassa, Indonesiassa, Kiinassa, Koreassa, Meksikossa, Taiwanilla, Thaimaassa, Venäjällä ja Vietnamissa. Niiden tärkein tehtävä on edistää kansainvälistä yhteistyötä, lisätä opettaja- ja opiskelija-liikkuvuutta sekä markkinoida hollantilaista koulutusta. Nuffic kerää signaaleja ulkomaisilta koulutusmarkkinoilta ja välittää niitä hollantilaisille toimijoille.

Opiskelijavalinnan ja opiskelijahallinnon järjestelmiä ja palveluja korkeakouluille tarjoaa itsenäinen korkeakouluvetoinen organisaatio Studielink, joka toimii yhteistyössä korkeakoulu- ja tiedeministeriön kanssa.

6 Nykytilan arviointi

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan eri virastot ovat syntyneet eri syistä. Opetushallitus luotiin hoitamaan pääasiassa viranomaistehtäviä. CIMOn perustamisen taustalla oli puolestaan tarve kansainvälistymisen edistämiseen. Opetushallitus ja CIMO ovat erillisiä virastoja, joita opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa erikseen. Valtion talousarviossa niiden toimintaan osoitetut määrärahat määritellään eri momenteilta.

Opetushallitus laatii opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet, vastaa koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta, seuraa koulutuksen järjestämistä sekä toteuttaa virastolle erikseen säädetyt ja määrätyt hallinto- ja palvelutehtävät. Opetushallitus myös tuottaa päätöksentekoa varten koulutustietoa. Opetushallitusta voidaan luonnehtia useiden toimintojen virastoksi, jonka tehtäväalue on kaikki sen toiminnot huomiioon ottaen erittäin laaja. Opetushallitus tukee omalla toimialallaan kansainvälistymisen edistämistä.

CIMO on kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön asiantuntija- ja palveluorganisaatio, joka toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ministeriön alaisena itsenäisenä virastona. CIMOn tehtävänä on edistää suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistymistä koulutuksen, työelämän ja kulttuurin alueilla sekä nuorison keskuudessa. CIMO koordinoi ja toteuttaa harjoittelu-, vaihto- ja apurahaohjelmia ja vastaa Euroopan unionin koulutus-, kulttuuri- ja nuoriso-ohjelmien kansallisesta toimeenpanosta ja tiedottamisesta. CIMO edistää myös suomen kielen ja kulttuurin opetusta ulkomaisissa yliopistoissa sekä kerää, tuottaa ja välittää kansainvälistymistä koskevaa tietoa eri sidosryhmien tarpeisiin.

Opetushallitus on valtakunnallinen toimija koulutuksessa ja sen kehittämisessä. CIMO edistää suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistymistä. Molempien virastojen voidaan katsoa hoitavan perustehtävänsä hyvin. Opetushallitus ja CIMO ovat sekä kansallisesti että kansainvälisesti tunnettuja ja verkottuneita organisaatioita. Organisaatioilla on vahvaa osaamista ja asiantuntijuutta omilla ydintehtäväalueillaan. Organisaatioilla on myös tehtäviä, joissa tehdään yhteistyötä. Tällaisia ovat esimerkiksi yleissivistävän koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen kansainvälistäminen, kansainvälisten opiskelijoiden neuvonta, opettajien osaamisen kehittäminen, tilasto-, indikaattori- ja tietotuotanto, selvitykset ja tiedonvaihto, kansainvälistymishankkeiden tukeminen sekä suomalaisen koulutuksen tunnetuksi tekeminen.

CIMOn ydintehtävät liittyvät kansainvälistymiseen. Opetushallituksella on myös kansainvälistymisen edistämiseen liittyviä tehtäviä, jotka ovat joko viranomaistehtäviä (esimerkiksi tutkintojen tunnustaminen ja tiedontuotanto, tutkintojen viitekehyksen kansallinen yhteyspiste) tai koulutuksen kansainvälistymiseen liittyviä kehittämistehtäviä

(yleissivistävän koulutuksen ja ammatillinen koulutuksen kansainvälistäminen, tuki oppilaitoksille ja korkeakouluille muun muassa ECTS- DS- ja ECVET-työkalujen käytössä, tieto- ja viestintäteknologian opetuskäyttö jne.). Yhteiskunnan kansainvälistyminen edellyttää, että kansainvälistyminen näkyy nykyistä vahvemmin myös opetussuunnitelma-työssä ja koulutuksen yleisessä kehittämisessä.

Opetushallitus tuottaa koulutustarjontatietoa ja opiskelijavalinnan palveluja oppilaitoksille, korkeakouluille ja yksityishenkilöille, myös vieraskielisille hakijoille. CIMO puolestaan tarjoaa ulkomaalaisille hakijoille tietoa suomalaisesta koulutustarjonnasta ja hakeutumisväylistä sekä markkinoi suomalaista koulutusta. Tiedontuotannossa Opetushallituksen tehtävänä on tuottaa tietoa suomalaisesta koulutusjärjestelmästä, -politiikasta ja -käytännöistä kansallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin, mukaan lukien kansainväliset organisaatiot. CIMO tuottaa tietoa koulutuksen kansainvälistymisen tilasta. Vaikka kansainvälistymiseen liittyvät tehtävät molemmissa virastoissa pääsääntöisesti täydentävät toisiaan, niissä on löydettävissä myös joitain päällekkäisyyksiä. Tällainen on esimerkiksi suomalaista koulutusjärjestelmää koskeva materiaalituotanto ja kansainvälisille hakijoille tarjottavat sähköiset palvelut. Päällekkäisyyksiä on pyritty vähentämään kytkemällä toisiinsa sähköisiä palveluja ja lisäämällä organisaatioiden välistä yhteistyötä ja yhteistyötä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa esimerkiksi materiaalituotannossa. Palvelut tuotetaan organisaatiolähtöisesti.

Toimintaympäristön muutos johtaa uusiin palvelutarpeisiin, jotka eivät kuulu Opetushallituksen tai CIMOn eikä minkään muun opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimijan tehtäviin. Tällaisia ovat esimerkiksi aiempaa suuremmat odotukset virastojen osallistumiseen ja resursointiin koulutusviennin edistämässä sekä kokonaisvaltainen tavoitteenasettelu ja toiminta maakuvatyössä. Tämänäköiset palvelutarpeet tulisi ottaa huomioon opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastojen kehittämisessä.

Julkisen talouden heikentymisen vuoksi valtionhallinnon rakenteellisten ja toiminnallisten kehittämishankkeiden keskeisinä tavoitteina on palveluiden laadukas hoitaminen tulevaisuudessa nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Tavoitteena on muun muassa päällekkäisyyksien purkaminen, sähköisen asioinnin lisääminen sekä asiakasnäkökulmasta etenkin asioinnin helppous ja selkeys.

Valtioneuvoston ja eri ministeriöiden hallinto- ja palvelutoimintoja kootaan parhaillaan yhteen. Valtionhallinnon IT-palveluja keskitetään Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin. Opetushallituksen ja CIMOn osalta Valtoriin siirtyminen aloitetaan 1.4.2015 niin, että yhteisten palvelujen käyttö alkaa 1.4.2016. Opetushallituksen ja CIMOn talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut hoidetaan keskitetysti Palkeista. Molemmat virastot ovat mukana myös talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-hankkeessa. Järjestelmä otetaan ministeriössä ja sen kirjanpitoyksikköön kuuluvissa virastoissa käyttöön 1.4.2015. Nämä muutokset vaikuttavat sekä Opetushallituksen että CIMOn omiin resursseihin (määrärahat ja henkilöstö). Molemmilla organisaatioilla on kuitenkin yhä mittava määrä erilaisia toimialariippuvaisia sähköisiä järjestelmiä ja sähköisiin järjestelmiin liittyviä kehittämistarpeita. Opetushallitus pyrkii karsimaan käytössä olevien järjestelmiensä lukumäärää. CIMOn kehittämistarpeena on luoda ajantasainen diaarijärjestelmä ja toimiva työajanseurantajärjestelmä.

Keskushallinnon virastouudistushankkeessa selvitetään virastojen ydintehtäviä ja mahdollisia päällekkäisyyksiä. Uudistusta valmistellaan valtiovarainministeriön johdolla. Opetushallitus ja CIMO ovat osa tarkasteltavaa kokonaisuutta. Hankkeessa on tähän mennessä tarkasteltu virastojen organisaatiomalleja ja henkilöstömäärän kehitystä. Virastorakenteen kehittäminen edellyttää myös organisaatioiden toimintojen tarkastelua toimialan tarpeiden näkökulmasta. Tästä syystä organisaatioiden ydintehtävien määrittely tulee tapahtua myös toimialalähtöisesti.

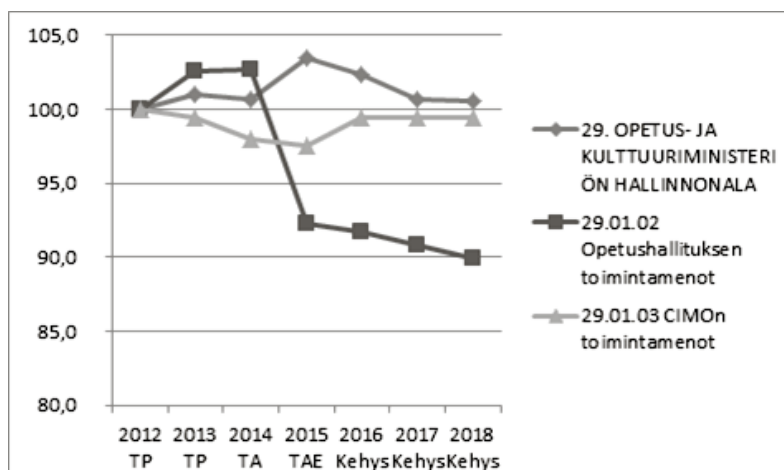
Rakenteellisella kehittämisellä, tuottavuusodotuksilla ja säästöillä on ollut vaikutusta myös valtionhallinnon henkilöstömääriin. Valtion budjettitalouden henkilöstömäärä on supistunut vuoden 1988 huippulukemasta 215 000 henkilöstä 81 200 henkilöön vuonna 2013. Osa vähenemisestä on aiheutunut valtion organisaatioiden yksityistämisestä.

Kuluneella vuosituhannella Opetushallituksen henkilöstömäärä on tuottavuusohjelman mukaisesti vähentynyt voimakkaammin kuin CIMOn henkilöstömäärä. Vuonna 2005 Opetushallituksen henkilötyövuosimäärä oli 348 ja vuonna 2013 henkilötyövuosia oli 285. CIMOn henkilötyövuosimäärä on vastaavana aikana kasvanut.

Valtiontalouden säästöjen johdosta Opetushallitus ilmoitti 29.9.2014 henkilöstövähennyksistä ja toiminnan kehittämisestä. Irtisanomiset kohdistuivat 21 henkilöön. CIMOon valtiontalouden säästötoimet eivät ole kohdistuneet yhtä voimakkaasti kuin Opetushallitukseen. CIMO ei ole tarvinnut vuoden 2014 loppuun mennessä turvautua yhteistointaneuvotteluihin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuottavuusohjelman toteuttamista ja vaikutuksia koskevassa tarkastuskertomuksessaan⁷ kiinnittänyt huomiota siihen, että Opetushallituksessa on henkilöstöä jouduttu vähentämään siten, että poistumaa on jätetty korvaamatta, vaikka henkilötyön tarve ei ole vähentynyt tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden johdosta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vaikuttavuuden näkökulmasta riskin muodostavat ne tilanteet, joissa henkilöstön vähentäminen ei perustu henkilötyön tarpeen vähenemiseen. Henkilötyövuosivähennysvelvoite ei saisi johtaa siihen, että valtiontaloudelle aiheutuvat kokonaiskustannukset muodostuvat ulkoistamisen vuoksi suuremmiksi kuin aiemman toimintamallin kokonaiskustannukset.

Nykyinen julkisen talouden tilanne edellyttää rakenteellista kehittämistä. Virastojen toimintamenoihin kohdistuvat säästötoimet ovat kuluneella vaalikaudella olleet keskimääräistä suurempia. Julkisen talouden tilanne edellyttää jatkossakin säästötoimenpiteitä. Osa niistä kohdistuu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Näin ollen ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että Opetushallitus ja CIMO eivät voi jatkaa toimintaansa nykyisillä toimintamäärärahoilla ja nykymuotoisilla organisaatioilla.



Kuvio. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan, Opetushallituksen ja CIMOn toimintamenojen kehitys ja kehukset 2012–2018⁸

⁷ Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Tuottavuusohjelman toteuttaminen vaikutukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 8/2011.

⁸ Opetushallituksen toimintamenojen 1,125 miljoonan euron lasku vuonna 2014 perustuu koulutuksen arviointitoiminnan uudelleenjärjestelyihin, jossa Opetushallituksesta siirrettiin tähän liittyvät tehtävät ja määrärahat vuonna 2014 perustetulle Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle.

7 Työryhmän tavoite ja lähestymistapa

7.1 Lähtökohdat

Työryhmän toimeksiantona oli selvittää edellytykset Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämiselle. Työryhmä on tarkastelussaan lähtenyt siitä, että toimeksiannon mukaisessa uudistuksessa tulee ottaa huomioon aiemmin tässä muistiossa tarkastellut toimintaympäristön muutokset sekä vireillä olevat rakenteellisen kehittämisen hankkeet. Yhdistämisen ja organisaation ydintehtävien määrittelyn tulee lähteä yhteiskunnan palvelutarpeista ja niihin vastaamisesta. Tässä työssä on otettava huomioon, että osa palvelutarpeista liittyy viranomais- ja kehittämistehtäviin sekä asiakaspalvelutehtäviin ja osa maksullisena palvelutoimintana tai liiketoimintana tarjottaviin palveluihin.

Työryhmä on arvioinut nykytilan toimivuutta suhteessa toimintaympäristön muutoksen asettamiin uusiin tai tuleviin palvelujen kehittämishaasteisiin. Lisäksi työryhmä on selvittänyt, mihin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kohdistuviin yhteiskunnallisesti merkittäviin palvelutarpeisiin ei tällä hetkellä vastata.

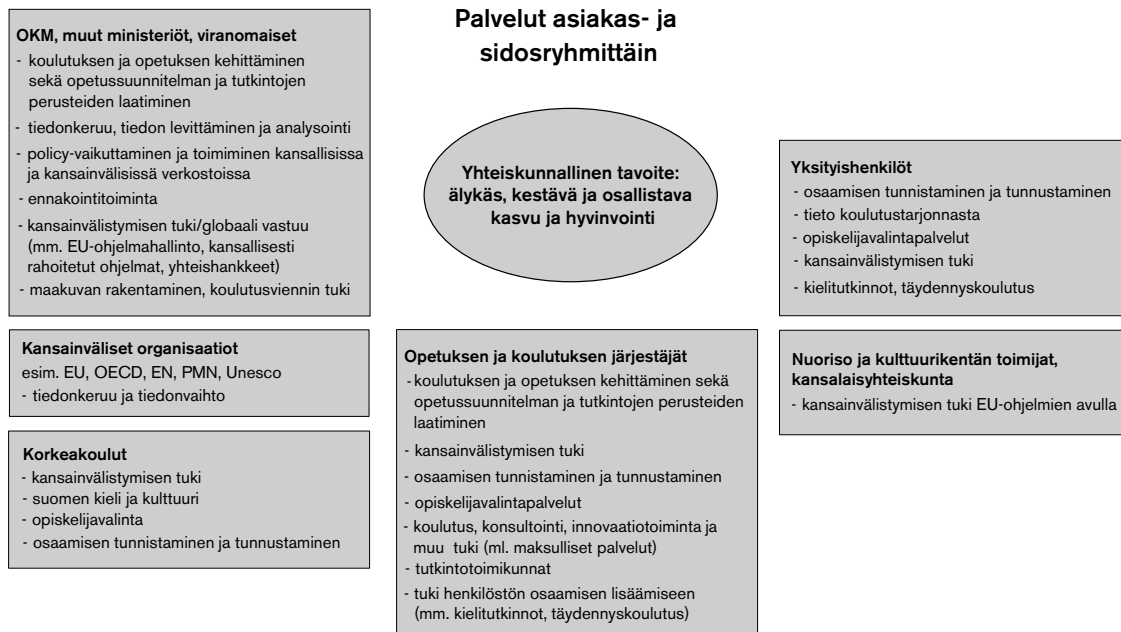
Työryhmä tarkasteli palvelutarpeita nykyisten organisaatioiden kohderyhmien näkökulmasta. Työryhmä pohti myös, mitä yhteiskunnallisesti merkittäviä palveluja ei tällä hetkellä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tuoteta lainkaan tai niitä ei ole riittävästi. Työryhmän tarkastelu on keskittynyt pitkälti niihin toimintoihin, joissa Opetushallituksella ja CIMOlla on niin sanottua yhteistä rajapintaa.

Palvelutarpeet

Eurooppalaisessa älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategiassa (Eurooppa 2020 -strategia) määritellään tulevalle vuosikymmenelle unionin kasvustrategia, jolla tuetaan älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua, ja asetetaan viisi kunnianhimoista tavoitetta, jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Strategiassa asetetaan koko EU:ta koskevat tavoitteet työllisyydelle, tutkimus- ja kehitysmenoille, ilmastolle, koulutukselle ja köyhyyden poistamiselle. Jokainen jäsenvaltio asettaa vastaavat kansalliset tavoitteet. Eurooppa-neuvosto on vahvistanut vuosina 2011 ja 2012 kaikille jäsenmaille suosituksia, joilla ohjataan kansallista päätöksentekoa. Suomelle annetut suositukset liittyvät julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN, julkisten palvelujen tuottavuuteen, työttömyyden alentamiseen ja tosiasiallisen eläkeiän nostamiseen, kilpailun lisäämiseen sekä yritysraenteen monipuolistamiseen ja palkkakehitykseen.

Työryhmän näkemyksen mukaan palvelutarpeita on tarkoituksenmukaista tarkastella eri kohderyhmien näkökulmasta. Työryhmän toimeksiannon näkökulmasta keskeisiä koh-

deryhmiä ovat ministeriöt ja muut viranomaiset, koulutusta järjestävät tahot (oppilaitokset ja korkeakoulut, muut koulutusta järjestävät), kotimaiset ja ulkomaiset toimijat, kuten järjestöt ja muut toimijat sekä yksityishenkilöt.



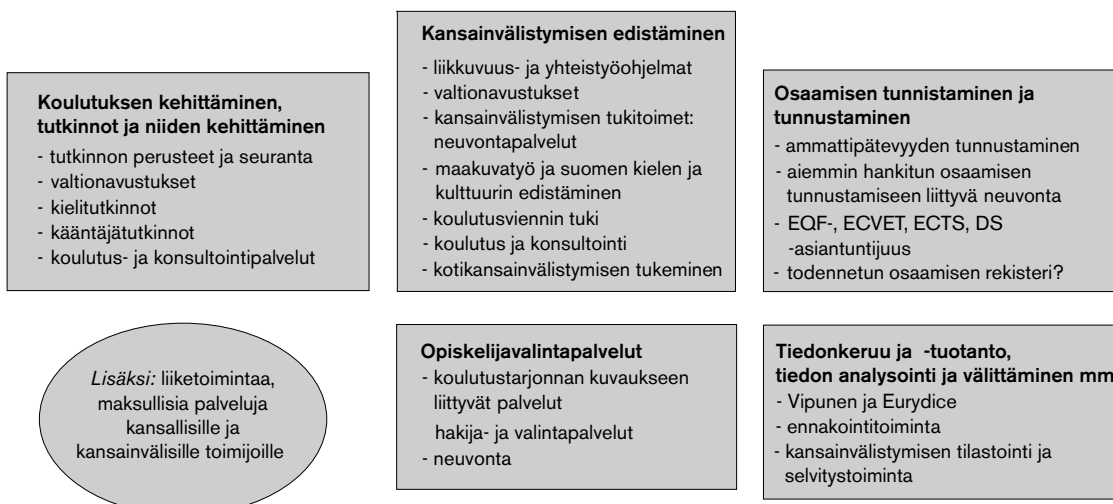
Ydintehtävät

Työryhmä pohti toimintaympäristömuutosten ja tulevaisuuden palvelutarpeiden pohjalta uuden organisaation ydintehtäviä. Nykyisin Opetushallitus toimii opetustoimialan toimeenpanon, seurannan ja kehittämisen asiantuntijakeskusvirastona, joka toteuttaa toimialan opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden valmistelu-, päätös- ja toimeenpanotehtäviä sekä koulutuksen tuloksellisuuden parantamiseen tähtäävää informaatio-ohjausta ja hanketoimintaa.

Selvitystyön aikana on käynyt ilmi, että on myös tehtäväkokonaisuuksia, joiden voitaisiin katsoa kuuluvan organisaatioiden tehtäviin. Tällaisia ovat esimerkiksi kansallinen ja kansainvälinen koulutusta koskeva konsultaatio, mahdollisuus osallistua kansainvälisiin yhteishankkeisiin ja kansainväliseen yhteistyöhön, maakuvan rakentaminen ja koulutusviennin edistäminen. Näiden tehtävien hoitamiseen ei nykyisissä organisaatioissa ole ollut mahdollista kohdentaa resursseja.

Työryhmä katsoo, että uuden organisaation ydintehtävät tulisi määritellä viranomais-tehtävien ja kehittämistehtävien kokonaisuutena. Ydintehtäväkokonaisuuksia ovat opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden laatiminen, niistä päättäminen sekä näiden valtakunnallisten normien toimeenpanon ohjaus ja tuki, opetuksen ja koulutuksen kehittäminen, kansainvälistymisen edistäminen, osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen käytäntöjen edistäminen, opiskelijahaun ja -valinnan palvelut, tiedonkeruu ja -tuotanto, tiedon analysointi ja tiedon välittäminen.

Ydintehtäviä



Työryhmän työn aikataulussa ei ollut mahdollista selvittää, kuinka uuden organisaation ydintehtävät suhteutuisivat toimialan muiden toimijoiden ja sidosryhmien toimintaan samoin kuin työnjakoon ministeriön ja uuden organisaation välillä. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että mikäli uuden organisaation perustamiseen päädytään, edellä mainitut seikat selvitetään ennen uuden organisaation tehtävien määrittelyä. Työnjakoon liittyvänä kysymyksenä voitaisiin tarkastella esimerkiksi valtionavustusten kuulumista uuden organisaation tehtäviin.

Työryhmä on selvittänyt, mahdollistaisivatko joko nykytilan säilyttäminen tai Opetushallituksen ja CIMOn yhteistyön lisääminen sellaiset asiantuntija- ja muut palvelut, joita muuttuva toimintaympäristö, julkisen talouden tilanne sekä valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteellinen kehittäminen edellyttävät. Nykytilan arviointia on käsitelty aiemmin. Seuraavassa tarkastellaan yleisesti, mitä hyötyä lisääntyvä yhteistyö mahdollisesti toisi toimialalle.

Lisääntyvä yhteistyö

Lisääntyvän yhteistyön mallissa Opetushallitus ja CIMO olisivat edelleen erillisiä virastoja, joita opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaisi erikseen. Valtion talousarviossa niiden toimintaan osoitetut määrärahat määriteltäisiin eri momenteilta. Opetushallituksesta ja sen tehtävistä säädettäisiin nykyiseen tapaan Opetushallituksesta annetussa laissa sekä CIMOsta ja sen tehtävistä kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksesta CIMOsta annetussa laissa. Opetushallituksen ydintehtävä olisi nykyiseen tapaan opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden laatiminen sekä koulutuksen kehittäminen. CIMOn ydintehtävä olisi kansainvälistymisen edistäminen ja siihen liittyvien ohjelmien hallinnointi.

Nykyisin Opetushallituksella on useita kansainvälistymiseen liittyviä tehtäviä, kuten kansainvälistymistä edistävien tapahtumien ja hankkeiden toteutus. Kansainvälistymisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä Opetushallitus ja CIMO tekevät jonkin verran yhteistyötä. Yhteistyön ei arvioida olevan jäsentynyttä ja systemaattista.

Lisääntyvän yhteistyön mallissa Opetushallitus ja CIMO lisäisivät yhteistyötään kansainvälistymiseen liittyvissä tehtävä- ja asiakokonaisuuksissa. Yhteistyön lisääminen edellyttäisi yhteistyönä tehtävien tehtävä- ja asiakokonaisuuksien yksityiskohtaista määrittelyä.

Lisäksi olisi luotava ja sovittava yhteistyöhön liittyvistä toimintatavoista ja -malleista, jotta yhteistyö toimisi ja toteutuisi aiempaa jäsentyneemmin ja systemaattisemmin. Lisääntyvä yhteistyö edellyttäisi myös tukitoimintoihin liittyvien käytäntöjen yhdenmukaistamista.

Lisääntyvä yhteistyö ei lähtökohtaisesti muuttaisi Opetushallituksen ja CIMOn ydintehtäviä. Kansainvälistymiseen liittyvät tehtävät määräytyisivät kuitenkin molemmissa organisaatioissa osittain uudelleen, kun yhteistyössä valmisteltavat tehtävät määriteltäisiin ja niihin liittyvistä toimintatavoista ja -malleista sovittaisiin. Lisääntyvä yhteistyö ei välttämättä edellyttäisi virastojen organisaatorakenteiden ja -mallien muuttamista. Se edellyttäisi kuitenkin kummankin organisaation käytäntöjen uudistamista niiden omista lähtökohdista.

Lisääntyvän yhteistyön ei voida katsoa riittävän aiemmin tässä muistiossa esitettyihin toimintaympäristön muutosvaatimuksiin, niukkenevien resurssien säästötavoitteisiin eikä rakenteellista uudistamista koskeviin tavoitteisiin. Lisääntyvällä yhteistyöllä ei voitaisi täysimääräisesti saavuttaa sellaisia toiminnallisia synergiaetuja, joita esimerkiksi virastojen voimavarojen yhdistämisellä olisi mahdollista toteuttaa. Vaikka yhteistyö Opetushallituksen ja CIMOn välillä lisääntyisi, se ei toisi riittävää ja tarvittavaa muutosta aiempaa monipuolisempien ja keskitettympien palvelujen tarjoamiseksi. Asiakkaiden olisi edelleen haettava palveluja kahdesta virastosta. Lisääntyvä yhteistyö edellyttäisi myös uusien hallinnollisten menettelyiden ja rakenteiden kehittämistä. On lisäksi otettava huomioon, että lisääntyvä yhteistyö ei turvaa sitä, että tulevaisuudessa kumpaankaan virastoon ei kohdistuisi säästötoimenpiteitä.

Lisääntyvän yhteistyön mallin lisäksi työryhmä pohti yhtenä vaihtoehtona CIMOn liittämistä Opetushallitukseen. Työryhmä kuitenkin katsoi, että liittämällä ei saavutettaisi niitä tavoitteita, joita nykyinen toimintaympäristö sekä nykyiset ja tulevaisuuden palvelutarpeet opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimijoilta edellyttävät. Tämän vuoksi työryhmä ei lähtenyt arvioimaan vaihtoehtoa yksityiskohtaisesti.

7.2 Kuulemiset

Työryhmä järjesti kaksi keskustelu- ja kuulemistilaisuutta sidosryhmille (11.9.2014 ja 12.9.2014) ja erilliset henkilöstötilaisuudet Opetushallituksessa ja CIMOssa (molemmat 17.9.2014). Kuulemistilaisuuksiin osallistui 17 organisaatiota. Työryhmä sai kahdeksan kirjallista lausuntoa kuulemistilaisuuteen kutsutuilta tahoilta. Lausunnot joko täydensivät kuulemistilaisuudessa esitettyjä mielipiteitä tai korvasivat tilaisuuteen osallistumisen. Sekä kuulemistilaisuudessa käyty keskustelu että kirjalliset lausunnot koskivat pääosin kansainvälistymistä koskevan tuen palvelutarpeita ja kehittämisenäkymiä.

Kuulemistilaisuudet

Kuulemistilaisuuksien tarkoituksena oli kuulla keskeisten sidosryhmien arvioita nykytilanteen toimivuudesta sekä siitä, miten toimijakentässä tapahtuneiden erilaisten hallinnollisten muutosten ja laaja-alaisen kansainvälisen yhteistyön lisääntymisen tulisi vaikuttaa toimialan viranomais- ja kehittämistehtävien määrittelyyn.

Osallistujilta kysyttiin, millaisia tehtäviä Opetushallituksesta ja CIMOsta mahdollisesti muodostettavan uuden organisaation tulisi hoitaa, ottaen huomioon koko opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala ja mitkä Opetushallituksen ja CIMOn nykyiset tehtävät ovat keskeisimpiä? Osallistujilta toivottiin näkemyksiä myös siitä, onko Opetushallituksen ja CIMOn tehtävissä päällekkäisyyksiä muiden organisaatioiden (esimerkiksi oppilaitok-

set, korkeakoulut, järjestöt, virastot, koulutuksen järjestäjät, alueelliset toimijat) tehtävien kanssa? Missä tehtävissä olisi eniten kehittämispotentiaalia ja synergiaetuja? Yhtenä tavoitteena oli selvittää, onko opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla sellaisia yhteiskunnallisesti merkittäviä tehtäviä, joita mikään taho ei hoida ja joiden tulisi kuulua uuden organisaation tehtäviin? Työryhmä pyysi osallistujien näkemyksiä myös siihen, millaista hyötyä uuden organisaation perustamisesta olisi ja liittykö uuden organisaation perustamiseen ongelmia?

Kuulemistilaisuuksissa todettiin molempien organisaatioiden hoitaneen niille annetut tehtävät hyvin. Useat kuulemistilaisuuksien osanottajat toivat kuitenkin esille huolensa organisaatioiden niukkenevista resursseista, erityisesti Opetushallituksen osalta. Esille tuotiin myös yleisen taloudellisen tilanteen vaikutus oppilaitosten mahdollisuuksiin tukea kansainvälistymistä ja opiskelijoiden mahdollisuuksiin kansainvälistyä.

Osallistujat korostivat organisaatioiden tehtävien erilaisuutta. Päällekkäisiä tehtäviä nähtiin olevan verraten vähän. Yhteisenä tehtävänä nähtiin koulutuksen kansainvälistymisen tukeminen. Yhteistä rajapintaa on myös esimerkiksi kansainvälisille opiskelijoille suunnatuissa palveluissa. Keskusteluissa pohdittiin, toisiko organisaatioiden yhdistyminen nykytilanteeseen nähden lisäarvoa.

Kuulemistilaisuuksissa korostettiin tarvetta panostaa edelleen suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistämiseen. Kansainvälistymisen kannalta keskeisinä palveluina nähtiin mm. tuki henkilöliikkuvuudelle ja organisaatioille, tieto- ja neuvontapalvelut, kansainvälistymistä tukeva tiedontuotanto ja julkaisutoiminta. Keskusteluissa nousi esille myös tarve tukea monikulttuurisen yhteiskunnan kehittymistä ja kotikansainvälistymistä.

Keskusteluissa tuotiin esille tarve tukea koulutusvientiä. Tällä hetkellä organisaatiot eivät riittävällä tavalla myöskään tue opiskelijarekrytointia ja koulutuksen markkinointia.

Kirjalliset lausunnot

Kirjallisissa lausunnoissa tuotiin esille eroja organisaatioiden tehtävissä ja kohderyhmissä. Useimmat lausunnonantajat eivät nähneet organisaatioiden toiminnassa merkittävää päällekkäisyyttä. Lausunnoissa tunnistettiin kuitenkin Opetushallituksen ja CIMOn tehtävissä olevan lisääntyvää yhteistyön tarvetta suhteessa muihin organisaatioihin sekä tarvetta tarkastella organisaatioiden ydintehtäviä laajemmassa tarkastelussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla nähtiin olevan myös palveluntarpeita, joihin olemassa olevat organisaatiot tai muut organisaatiot eivät riittävästi vastaa. Esimerkkinä mainittiin maakuvatyö ja koulutusvienti sekä työelämälle kohdentuvien palvelujen saatavuus.

Lausunnonantajat pitivät tärkeänä organisaatioiden tarjoamaa kansainvälistymiseen liittyvää asiantuntija-apua ja rahoitusta. Palvelut eivät saisi heikentyä mahdollisessa yhdistymisessä.

Eräissä lausunnoissa tunnistettiin myös mahdollisen yhdistymisen hyötyjä kansainvälistymisen näkökulmasta, esimerkiksi tutkintojen tunnustamiseen liittyvän työn ja muun kansainvälistymisen tuen, opetussuunnitelmatyön kansainvälistymisen tuen ja koulutusviennin edistämisen kautta. Uuden organisaation potentiaalina nähtiin myös toisen asteen ja korkeakoulutuksen välisen yhteistoiminnan lisääminen.

Eräät lausunnonantajat totesivat, että uudistus kannattaa toteuttaa vain, jos siitä on löydettävissä toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Kaikki lausunnonantajat eivät ottaneet kantaa yhdistymiseen. Kaksi lausunnonantajaa totesi suhtautuvansa yhdistymiseen varauksella. Kaksi taho ilmoitti ettei kannata yhdistymistä. Muut lausunnonantajat eivät ilmoittaneet kantaansa yhdistymiseen. Yhdistymisellä nähtiin myös hyötyjä: vahvan työn-

antajaviraston nähtiin voivan antaa paremman suojan työntekijöille. Yhdistäminen on kannatettavaa, jos siitä syntyy toiminnallista ja taloudellista lisäarvoa

Useissa lausunnoissa tuotiin esille työryhmän lyhyt määräaika ja sen asettamat rajoitukset työn toteutukselle.

Henkilöstöjen kuuleminen

Henkilöstötilaisuuksien tarkoituksena oli tiedottaa henkilöstölle työryhmän työstä ja lähestymistavasta sekä kuulla henkilöstön näkemyksiä mahdollisuudesta perustaa uusi organisaatio. Opetushallituksessa järjestettyyn henkilöstötilaisuuteen osallistui noin 50 henkilöä ja CIMOssa järjestettyyn tilaisuuteen noin 70 henkilöä.

Työryhmä järjesti lisäksi kuulemistilaisuuden henkilöstöjärjestöille 6.10.2014. Tilaisuuteen osallistui Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ja Palkansaajajärjestö Pardia, työryhmän puheenjohtaja ja sihteerit. Tilaisuuden tarkoituksena oli selostaa työryhmän lähtökohtia ja esitystä sekä esitykseen liittyviä henkilöstövaikutuksia sekä kuulla henkilöstöjärjestöjen näkemyksiä yhdistämisen edellytyksistä. Keskusteluissa tuotiin esille myös uudistuksen yhteydet julkisen talouden kestävyyyteen sekä meneillään oleviin valtionhallinnon rakenteellista uudistamista koskeviin kehittämishankkeisiin.

Järjestöt eivät ennakoon saamiensa tietojen perusteella nähneet uudistuksella taloudellisia ja toiminnallisia hyötyjä. Henkilöstöjärjestöjen edustajat korostivat organisaatorakenteesta riippumatonta tarvetta palvelujen ja asiantuntijuuden kehittämiseksi ja hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteiden toteutumiselle. Henkilöstöjärjestöt toivat esille myös sen, että muutos aiheuttaa epävarmuutta henkilöstössä ja toivoivat henkilöstön osallistuvan mahdollisen uuden organisaation perustamiseen liittyviin pohdintoihin jo suunnittelun alkuvaiheessa.

Henkilöstöjärjestöjen 13.10.2014 toimittamassa kirjallisessa lausunnossa uuden organisaation perustamisen nähtiin tuottavan molempien organisaatioiden henkilöstön kannalta runsaasti työtä ja liikaa epävarmuutta. Henkilöstöjärjestöt näkivät pienemmän organisaation CIMOn liittämisen Opetushallitukseen parempana vaihtoehtona kuin uuden organisaation perustamisen. Perusteluna järjestöt korostivat sitä, että henkilöstön palkkaturva on uuden viraston perustamistilanteessa olennaisesti heikompi kuin tilanteessa, jossa tehtävät/virat siirretään virastosta toiseen ja henkilöstöön sovelletaan alusta saakka vastaanottavan viraston palkkausjärjestelmää (vrt. valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoituspyytäkirjan 9 pykälän liite). Järjestöt katsovat, että ratkaisut OPH:n ja CIMO:n yhdistymisen osalta tulisi tehdä osana virastouudistukseen liittyvää laajempaa kokonaistarkastelua. Yhteistoimintalain henki ei työryhmän työssä ollut järjestöjen mielestä toteutunut. Henkilöstöjärjestöjen edustajat toistivat näkemyksensä 22.10.2014 tapaamisessa työryhmän puheenjohtaja ja työryhmän sihteerien kanssa.

8 Esitys ja sen vaikutukset

8.1 Yhdistymisen edellytyksiä

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on selvittänyt Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen edellytyksiä. Työryhmä katsoo, että pelkästään teknisellä ja hallinnollisella kahden organisaation yhdistämisellä ei saavutettaisi toiminnan tehostamiselle ja palvelujen parantamiselle asetettuja tavoitteita. Työryhmän näkemyksen mukaan paras mahdollinen lopputulos on saavutettavissa seuraavien edellytysten täytyessä.

- 1 Uusi organisaatio rakennetaan Opetushallituksen ja CIMOn vahvuuksille. Lähtökohtina uuden organisaation perustamiselle ovat muuttuvan toimintaympäristön asettamat palvelutarpeet. Uuden organisaation ydintehtävät ja palvelut määritellään asiakkaiden ja toimintaympäristön palvelutarpeista käsin.

Uusi organisaatio ei ole toteutettavissa siten, että joko Opetushallitus tai CIMO siirretään osaksi toista organisaatiota. Uuden organisaation muodostaminen tarkoittaa, että nykymuotoiset Opetushallitus ja CIMO lakkaavat olemasta.

Uusi organisaatio kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan.
- 2 Uusi organisaatio jatkaa Opetushallituksen ja CIMOn toimintaa. Se huolehtii Opetushallituksen ja CIMOn nykyisistä ydintehtävistä, ja sille voidaan osoittaa sellaisia tehtäviä, joita opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ei tällä hetkellä riittävästi hoideta. Organisaatio voi ottaa myös ulkopuolisia toimeksiantoja.

CIMOn nykyisin hoitama EU-ohjelmahallinto eriytetään komission edellyttämällä tavalla omaksi kokonaisuudekseen uudessa organisaatiossa. Erasmus+ -ohjelmaa koskevan asetuksen mukaan kansallisen viranomaisen on seurattava ja valvottava ohjelman hallinnointia kansallisella tasolla. Sen on tiedotettava komissiolle sellaiset päätökset, ja kuultava komissiota hyvissä ajoin ennen niiden tekemistä, joilla voi olla merkittävä vaikutus ohjelman hallinnointiin, erityisesti niiden koskiessa sen kansallista toimistoa.⁹

Uuden organisaation yksityiskohtainen valmistelu opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja CIMOn yhteistyönä käynnistetään välittömästi sen jälkeen, kun päätös sen perustamisesta on tehty.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) n:o 1288/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Unionin koulutus-, nuoriso- ja urheiluohjelman ”Erasmus+” perustamisesta ja päätösten N:o 1719/2006/EY, 1720/2006/EY ja 1298/2008/EY kumoamisesta, 27 artikla.

- 3 Uusi organisaatio huolehtii Opetushallituksen ja CIMOn nykyisistä viranomaistehtävistä. Uudella organisaatiolla tulee kuitenkin olla mahdollisuus tuottaa joitakin palveluja, pääasiassa koulutukseen ja kansainvälistymiseen liittyvää konsultointia, liiketoimintana. Liiketoiminta erotetaan kuitenkin selkeästi sekä organisatorisesti että kirjanpidollisesti omaksi kokonaisuudekseen. Liiketoiminta on eriytettävä julkisista hallintotehtävistä. Myös liiketoiminnan toimiala on tarkoin määriteltävä.
- 4 Uuden organisaation perustamisessa noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa valtionhallinnon linjausten mukaisesti ja huolehditaan muutostilanteen tukitoimenpiteistä.
- Opetushallituksen ja CIMOn nykyinen henkilöstö siirtyy uuteen organisaatioon. Siirtyvä henkilöstö säilyttää euromääräisen palkkansa.
- Uuden organisaation perustaminen edellyttää uuden palkkausjärjestelmän kehittämistä. Kehittäminen aloitetaan välittömästi sen jälkeen, kun päätös uuden organisaation perustamisesta on tehty. Kehittämistyöhön varataan tarpeellinen aika. Kehittämistyössä arvioidaan, onko mahdollista hyödyntää olemassa olevien palkkausjärjestelmän osia tai piirteitä. Palkkausjärjestelmän tulee olla oikeudenmukainen ja perustua tehtävien vaativuuteen.
- Uuden organisaation henkilöstöjärjestelyissä on otettava huomioon Opetushallituksessa käynnistyneiden YT-menettelyiden vaikutukset, etenkin irtisanotun henkilöstön 24 kuukauden takaisinottovelvoite.
- 5 Opetushallituksen ja CIMOn toimintamäärärahat siirretään uudelle organisaatiolle valtion talousarvioon otettavalle momentille. Kehyspäättöksen mukaiset Opetushallitusta ja CIMOa koskevat sopeuttamistoimet toteutetaan ennen uuden organisaation perustamista.
- Julkisen talouden tilanteen vuoksi Opetushallituksen ja CIMOn yhdistäminen toteutetaan kustannusneutraalisti. Yhdistämisestä ei aiheudu valtiolle lisäkustannuksia, vaan se toteutetaan Opetushallituksen ja CIMOn nykyisellä toimintamäärärahatasolla.

8.2 Esitys

Työryhmä esittää, että Opetushallituksesta ja CIMOsta muodostetaan viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2017 lukien uusi, opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva keskusvirasto, jota opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaisi. Uusi organisaatio jatkaa Opetushallituksen ja CIMOn toimintaa. Nykymuotoinen Opetushallitus ja CIMO lakkaavat olemasta. Opetushallituksen ja CIMOn vireillä olevat asiat sekä sitoumukset ja sopimukset niistä johtuvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen siirtyvät uudelle organisaatiolle.

Opetushallituksen ja CIMOn vahvuuksille rakentuvasta uudesta organisaatiosta muodostuu vahva ja laaja-alainen, kansallisesti ja kansainvälisesti arvostettu kehittämis- ja palveluvirasto sivistys- ja osaamisyhteiskunnan kehittämisessä ja suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistämisessä.

Uusi organisaatio on näkyvä kansallinen ja kansainvälinen toimija. Se edistää koulutuksen kehittämistä ja kansainvälistymistä koko toimialallaan. Se huolehtii viranomais-tehtävistä ja palvelee monipuolisesti asiakkaita, sidosryhmiä, ministeriöitä ja muita viranomaisia. Uusi organisaatio on vahva kumppani koulutuksen ja opetuksen, tutkimuksen, työelämän, kulttuurin ja nuorisotyön alalla toimiville.

Uusi organisaatio tarjoaa myös yksityishenkilöille koulutukseen ja kansainvälistymiseen liittyviä palveluja.

Varsinaisten viranomais- ja kehittämistehtävien lisäksi uusi organisaatio voi liiketoimintana tarjota koulutus- ja konsultaatiopalveluja.

8.3 Esityksen vaikutukset

Vaikutukset henkilöstöön

Opetushallituksen henkilöstön määrä on vuoden 2014 lopussa 273 henkilöä, jotka ovat virkasuhteessa Opetushallitukseen. Henkilöistä 250 on vakinaisessa virkasuhteessa ja 23 määräaikaisessa virkasuhteessa. Opetushallituksessa jo tehtyjen irtisanomisten seurauksena vakinaisessa virkasuhteessa olevan 14 henkilön virkasuhde päättyy kevään 2015 aikana. Opetushallituksen henkilöstöstä 254 virkamiehen tehtävänä on varsinainen virkatyö ja 19 henkilön pääasiallisena tehtävänä on ollut maksullisen palvelutoiminnan tuottaminen ja järjestäminen.

CIMOn henkilöstön määrä on vuoden 2014 lopussa 105 henkilöä. He ovat joko virkat tai työsuhteessa CIMOon. Virkasuhteessa on neljä henkilöä, joista kolme on vakinaisessa virkasuhteessa ja yksi määräaikaisessa virkasuhteessa. CIMOssa työskentelee 101 henkilöä, joista 86 on vakituksessa työsuhteessa ja 15 määräaikaisessa työsuhteessa. Tämän lisäksi määräaikaisessa työsuhteessa työskentelee 17 ulkomaan yliopistoihin lähetettyä suomen kielen ja kulttuurin lehtoria.

Opetushallituksen ja CIMOn virka- ja työopimussuhteinen henkilöstö siirtyisi vuoden 2016 alusta uuteen organisaatioon valtion virkamieslain (750/1994) 5 a §:n nojalla. Pykälän mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleen järjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi.

Työopimussuhteinen henkilöstö siirtyisi uuteen organisaatioon soveltuvaan virkaan tai palvelussuhteesta vastaavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Määräaikaisessa työsuhteessa oleva henkilöstö siirtyisi uuteen virastoon määräajan päättymiseen saakka.

Valtion virkamieslain 5 b §:n mukaan ministeriön alaisen viraston päällikön virka siirretään toiseen virastoon organisaatiomuutoksen toteutumisajankohdasta lukien, jollei siihen nimitettyä virkamiestä ole nimitetty uuden viraston virkaan tai muuhun virkaan ennen muutoksen toteutumista.

Siirtyvä henkilöstö säilyttäisi siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät yleiset virkamies- ja työoikeudelliset oikeutensa ja velvollisuutensa sekä euromääräisen palkkansa.

Nykyisin pääosa Opetushallituksen henkilöstön palkkauskustannuksista katetaan Opetushallituksen toimintamenomäärärahasta. CIMOn henkilöstön palkkakustannukset katetaan pääosin ulkopuolisella rahoituksella (erityisesti EU). Tämä erilainen lähtökohta olisi otettava huomioon uutta organisaatiota koskeissa jatkovalmisteluissa.

Valtion virkamieslain 5 c §:n mukaan jos viran tehtävät muuttuvat uudelleenjärjestelyn yhteydessä olennaisesti ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman haettavaksi julistamista, jos siihen nimitetään uudelleenjärjestelyn kohteena olevan viraston virkaan nimitetty virkamies. Uusi ministeriön alaisen viraston päällikön virka on kuitenkin täytettävä julkista ilmoittautumismenettelyä käyttäen, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Opetushallitus on vuoden 2014 yhteistoimintamenettelyiden seurauksena irtisanonut 21 henkilöä syyskuussa 2014. Uuden organisaation henkilöstöjärjestelyissä on otettava huomioon irtisanottujen henkilöiden 24 kuukauden takaisinottovelvoite.

Uuden organisaation perustamisesta ei ensimmäisten toimintavuosien aikana aiheutuisi merkittäviä tuottavuussäästöjä. Pitkällä aikavälillä ratkaisu mahdollistaisi resurssien uudelleenallokoinnin ydintehtäviin, mikä edistäisi ydintehtäviin liittyvien palvelujen paranemista.

Opetushallitus ja CIMO käyttävät tällä hetkellä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden palveluja. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin siirtyminen ja siihen liittyvät henkilöstösiirrot aloitetaan 1.4.2015. Nämä vaiheet vaikuttavat myös vuoden 2016 alusta toimintansa aloittavan uuden organisaation henkilöstövahvuuteen.

Uuden organisaation perustaminen edellyttäisi uuden palkkausjärjestelmän luomista. Palkkausjärjestelmän kehittäminen tulisi aloittaa välittömästi sen jälkeen, kun päätös organisaation muodostamisesta on tehty. Kehittämistyössä olisi arvioitava, olisiko olemassa olevista palkkausjärjestelmistä hyödynnettävissä joku osa tai osia.

Nykyisen Opetushallituksen henkilöstöstä asiantuntijatehtävissä on 75,9 prosenttia, CIMOssa vastaava prosenttiosuus on 55,7 prosenttia¹⁰. Uuden organisaation ydintehtävät määrittelevät sen, kuinka paljon henkilöstöä toimii johto-, esimies- ja asiantuntijatehtävissä sekä avustavissa tehtävissä. Uusi tehtävä rakenne ja tehtävien vaativuus tulee vaikuttamaan siihen, millaisia urakehitysmahdollisuuksia henkilöstöllä on sekä muutosvaiheessa että organisaation kehittyessä.

Taloudelliset vaikutukset

Uuden organisaation muodostaminen toteutettaisiin vuoden 2015 talousarviossa Opetushallituksen ja CIMOn toimintaan varattujen määrärahojen ja valtion vuosille 2016–2019 päätettävän julkisen talouden suunnitelman puitteissa. Uusi organisaatio muodostettaisiin kustannusneutraalisti. Uuden organisaation perustaminen olisi osa opetus- ja kulttuuri-ministeriön hallinnonalan rakenteellista kehittämistä ja liittyisi valtionhallinnon virastorakenteen uudistamiseen.

Uuden organisaation perustaminen tulisi ottaa huomioon vuoden 2016 valtion talousarvioesityksessä. Vuoden 2016 valtion talousarvion yhteydessä määrärahat momentilta 29.01.02 Opetushallituksen toimintamenot ja momentilta 29.01.03 Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn toimintamenot siirrettäisiin uudelle perustettavalle momentille. Vuoden 2015 määrärahasossa siirrettävät summat olisivat 20 374 000 euroa ja 8 618 000 euroa.

Uuden organisaation perustamisesta ei ensimmäisten toimintavuosien aikana arvioida syntyvän merkittäviä tuottavuussäästöjä, etenkin kun uuden organisaation rakentamiseen liittyy erilaisia resursointitarpeita (esimerkiksi organisaation kehittäminen, uuden palkkausjärjestelmän suunnittelu, yhteisten toimintatapojen muodostaminen ja visuaalisen ilmeen uudistaminen). Pitkällä aikavälillä ratkaisu mahdollistaa resurssien uudelleenallokoinnin ydintehtäviin, mikä parantaa palvelujen laatua. Synergiaetuja on saavutettavissa muun muassa sähköisiä järjestelmiä uudistamalla.

Uuden organisaation palkkausjärjestelmä toteutetaan olemassa olevien määrärahojen puitteissa. Liikkumavaraa palkkausjärjestelmään tuo tehtävien uudelleen määrittely ja lähi-vuosien suuri eläkepoistuma.

¹⁰ Organisaatioiden käyttämä asiantuntijatehtävien määrittely ei välttämättä ole yhdenmukainen.

Taulukko. Henkilötyövuoden hinta Opetushallituksessa, CIMOssa, opetus- ja kulttuuriministeriössä ja valtionhallinnossa keskimäärin; tiedot Tahti-järjestelmästä (euroina)

Vuosi	CIMO	OKM	OPH	Valtio keskimäärin
2011	49 730	49 734	63 086	54 340
2012	50 850	51 910	62 919	56 544
2013	52 950	53 123	63 918	57 967

Opetushallitus ja CIMO toimivat samassa toimitilassa Helsingin Hakaniemessä. Vuokranantajana on Senaatti-kiinteistöt. CIMO vuokraa tiloja edelleen Fulbright -keskukselle. Opetushallitus on osana tuottavuustoimiaan pohtimassa mahdollisuutta luopua osasta tiloja. Uuden organisaation perustamisen yhteydessä on mahdollisuus tarkastella tilaratkaisuja laajemminkin ja pyrkiä tilojen tehokkaaseen käyttöön.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uuden organisaation perustamisella on välittömiä vaikutuksia yhteistyörakenteisiin niiden organisaatioiden kanssa, joihin Opetushallituksella ja CIMOlla on yhteistyötä tai joille ne tuottavat palveluja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee ilmoittaa uuden organisaation perustamisesta ja sen edeltäjille annettujen tehtävien siirtymisestä Euroopan unionin komissiolle ja Pohjoismaiden ministerineuvostolle sekä muille tahoille, joiden kanssa nykyisillä organisaatioilla on sopimuksia ja sitoumuksia. Sopimusten uusimiseen liittyvä hallinnollinen työ edellyttää työpanosta opetus- ja kulttuuriministeriössä, Opetushallituksessa ja CIMOssa.

Uusi organisaatio voisi julkisten hallintotehtävien ohella tuottaa palveluja myös liiketoimintana. Tämä tarkoittaisi, että liiketoimintana tuotettavat palvelut olisi eriytettävä viranomaistehtävistä. Tämä tulee ottaa huomioon sekä organisaatiota, hallintoa, toimintaa ja henkilöstöä koskevissa ratkaisuissa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uudesta organisaatiosta muodostuu vahva ja laaja-alainen, kansallisesti ja kansainvälisesti arvostettu kehittämis- ja palveluorganisaatio sivistys- ja osaamisyhteiskunnan kehittämisessä ja suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistämisessä.

Kahden vahvan toimijan vahvuuksien pohjalte luotavasta uudesta organisaatiosta tulee vahva asiantuntijakeskusvirasto (vrt. VIRSUn virastoluokitus), joka palvelee laajasti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimijoita sekä yhteiskuntaa laajemminkin. Uusi organisaatio mahdollistaa entistä parempien palvelukokonaisuuksien tarjoamisen identifioituille kohderyhmille Suomessa ja ulkomailla.

Uuden organisaation tehtäviin kuuluisi myös sellaisia tehtäviä, joihin kohdistuu aiempaa suurempaa kysyntää, mutta joihin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ei ole koordinoitu voimavaroja. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa maakuvatyö ja koulutusviennin tuki.

9 Toimeenpanoaikataulu ja jatkotoimenpiteet

Aikataulu

Uusi organisaatio olisi mahdollista perustaa aikaisintaan vuoden 2017 alusta. Uutta organisaatiota koskeva hallituksen esitys olisi mahdollista antaa loppukevällä 2016. Lainsäädäntö tulisi voimaan 1.1.2017.

Uudistusta koskevat budjettivaikutukset tulee ottaa huomioon kehysvalmisteluissa vuoden 2017 talousarvioesityksen valmisteluissa.

Jatkotoimenpiteet

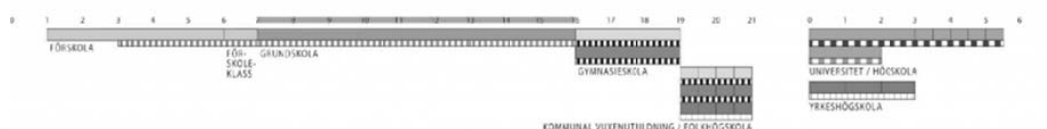
Uutta organisaatiota on lähdettävä kehittämään opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja CIMOn yhteistyönä. Jatkotoimenpiteinä tulee muun muassa selvittää organisaation perustamiseen ja ydintoimintojen määrittelyyn liittyvät yksityiskohdat, aloittaa henkilöstön palkkausjärjestelmän kehittäminen ja selvittää muut mahdolliset henkilöstövaikutukset yhteistyössä henkilöstön kanssa. Tässä työryhmämuistiossa Opetushallitusta ja CIMOa koskevat kuvailevat määrälliset tiedot perustuvat pääasiassa Opetushallituksen ja CIMOn tilinpäätöstietoihin. Tiedot eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia. Jatkotyöskentelyssä on kiinnitettävä huomiota tietojen vertailukelpoisuuteen.

Jatkotyössä tulee lisäksi määritellä uuden organisaation ydintehtävät suhteessa toimialan muiden toimijoiden ja sidosryhmien toimintaan. Lisäksi tarkasteltavaksi tulee työnjako ministeriön ja uuden organisaation välillä. Työnjakoon liittyvänä kysymyksenä voitaisiin tarkastella esimerkiksi koulutuksen kehittämisen ja siihen liittyvien valtionavustusten kehittämistä uuteen organisaatioon. Jatkotoimissa olisi tarpeen selvittää myös muilta hallinnonaloilta uuteen organisaatioon mahdollisesti siirrettävät toiminnot.

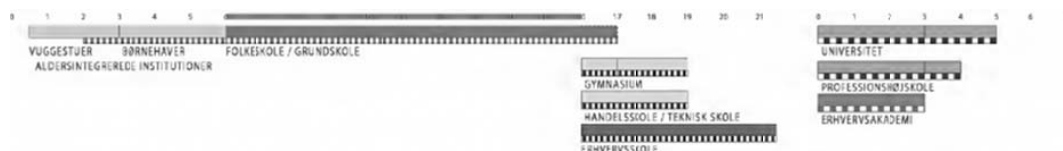
Osana valtionhallinnon ohjauksen kehittämishanketta ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ohjauksen kehittämistä kehitetään uuden organisaation ja opetus- ja kulttuuriministeriön välinen ohjausmalli.

Uuden organisaation perustaminen edellyttää sitä koskevan lainsäädännön valmistelua. Voimassa olevat Opetushallitusta ja CIMOa koskevat lait kumottaisiin.

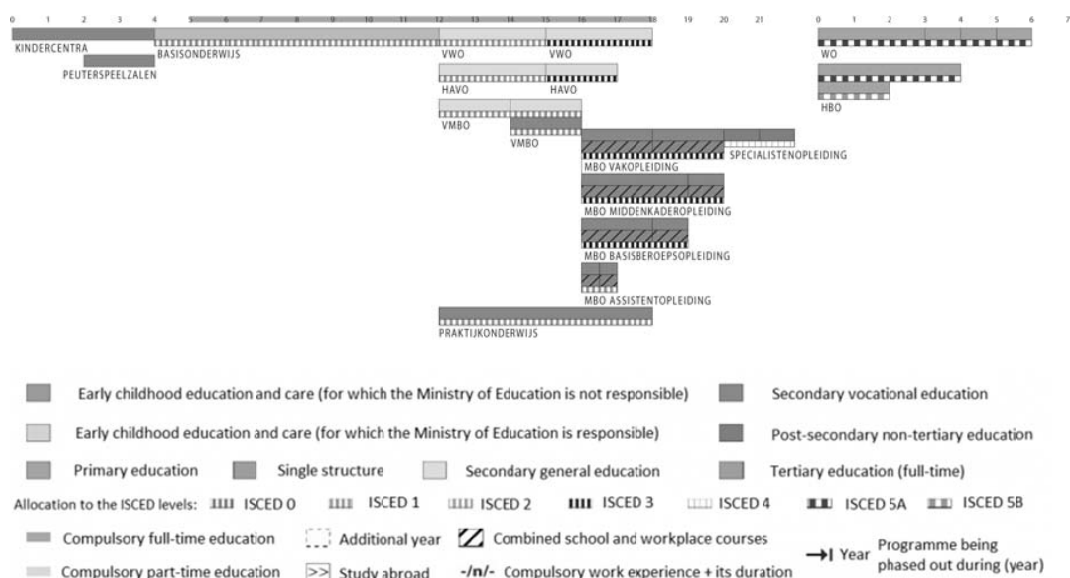
Ruotsin koulutusjärjestelmä



Tanskan koulutusjärjestelmä



Hollannin koulutusjärjestelmä



Eriävä mielipide

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen edellytyksiä pohtivan työryhmän konkreettiset esitykset (muistion luku 8) tulivat työryhmän jäsenille perjantaina 10.10.2014 klo 18.06. Olen tänään keskustellut Opetushallituksessa toimivien henkilöstöjärjestöjen edustajien kanssa esityksestä ja erityisesti sen vaikutuksista henkilöstöön.

Opetushallituksen henkilöstö ei voi hyväksyä tehtyä perusesitystä, koska virastojen lakkauttaminen ja uuden viraston perustaminen tässä taloustilanteessa, monitahoisessa hallinnon uudistamistilanteessa sekä Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulosjohtamisilmapiirissä on henkilöstölle liian suuri virka- ja työsuhteen jatkumis- ja palkkaustason säilyttämisriski. Erityisesti 29.9.2014 tehtyjen irtisanomisten vuoksi Opetushallituksen henkilöstö ei luota opetus- ja kulttuuriministeriön eikä Opetushallituksen johdon tahtoon turvata henkilöstön asema siirtymävaiheessa. Esitys ei sisällä ehdotusta siitä, mikä olisi uuden viraston kokonaishenkilöstömäärä.

Opetushallituksen henkilöstö kannattaa Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymistä ja toivoo, että työtä Opetushallituksen ja CIMOn toimintojen integroimiseksi jatketaan, jotta suomalaiselle osaamiselle luotaisiin tulevaisuudessa enemmän näkyvyyttä ja vaikuttavuutta kansainvälisissä opetuksen ja koulutuksen organisaatioissa ja verkostoissa.

Helsingissä 13.10.2014

Liisa Jääskeläinen

Opetushallituksen henkilökunnan edustaja

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama CIMOn ja Opetushallituksen yhdistämisen edellytyksiä pohtinut työryhmä jättää 15.10.2014 muistionsa opetus- ja viestintäministeri Krista Kiurulle ja asunto- ja kulttuuriministeri Pia Viitaselle.

CIMO pitää työryhmälle annetun toimeksiannon lähtökohtia ymmärrettävinä. Globaalit haasteet, huoli julkisten palveluiden laadusta ja saatavuudesta sekä kansantalouden kestävyysvaje tekevät välttämättömäksi uudistaa valtionhallintoa ja kehittää rakenteita.

CIMO esittää eriävän mielipiteen koskien työryhmän esitystä uuden organisaation perustamisesta 1.1.2016 seuraavin perustein.

Työryhmän työssä ei pystytty tarkastelemaan kansainvälistymisen haasteita ja ratkaisumahdollisuuksia riittävän laajasta näkökulmasta huomioon ottaen koko opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala ja kiinnnekohdat muuhun valtionhallintoon ja ympäröivään yhteiskuntaan. Tämä olisi edellyttänyt analyysiä siitä, kuinka uuden organisaation tehtävä suhteutuu toimialan muihin toimijoihin ja sidosryhmiin. Samoin työnjako ministeriön ja mahdollisen uuden organisaation välillä jäi pohtimatta.

Tällaisenaan muistion analyysi jää kapeaksi eikä esitetty ratkaisu välttämättä pysty vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Tämä nousi esiin myös sidosryhmille järjestetyissä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa, missä useissa puheenvuoroissa kaivattiin laajempaa tarkasteluhorisonttia siitä, millä edellytyksillä ja miten kansainvälisyyttä on syytä edistää. Sidosryhmät näkivät CIMOn ja Opetushallituksen rajapinnat suppeina ja nykyisen tehtävänjaon selkeänä.

Työryhmän työskentelyssä ei ole ehditty keskustella kaikista muistiossa esitetyistä johtopäätöksistä. Lisäksi haluamme nostaa esiin seuraavia muistioon liittyviä puutteita:

Sidosryhmien näkemyksiä ei huomioitu riittävästi työryhmän johtopäätöksissä.

Työryhmän raportissa esittämät johtopäätökset uuden organisaation perustamisen taloudellisista vaikutuksista eivät ole kaikilta osin realistisia. On vaikea nähdä, että perustoimintoja vaarantamatta olisi mahdollista löytää uuden organisaation perustamisessa tarvittavat lisäresurssit toimintamäärärahojen ja lähivuosien kehyspäätösten puitteissa. Nykyisten organisaatioiden välillä on merkittävä ero palkkatasossa. Yhtenäisen palkkausjärjestelmän kustannusvaikutuksia ei ole pohdittu.

Epäselväksi jää, takaako työryhmän esittämä ratkaisu mahdollisuuden säilyttää asiakaslähtöinen palvelukonsepti ja eri kohderyhmien tasavertainen kohtelu.

Esitämme, että kansainvälistymisen edistämisestä tulisi tehdä laajempi selvitys, jotta saadaan sekä valtionhallinnon että kansalaisten näkökulmasta mahdollisimman hyvä lopputulos. Tämä selvitys tulisi tehdä ennen päätöksentekoa mahdollisesta uudelleenorganisoinnista.

Suomalaisen yhteiskunnan uudistumis- ja kilpailukyvyystä, hyvinvoinnista ja tasa-arvoisista mahdollisuuksista huolehtiminen edellyttää uudenlaista kansainvälistymiseen perustuvaa osaamista ja uusia taitoja toimia globaalisti. Toimintoja ja organisoitumista tulisi tarkastella muistiossa esitettyä laajemmasta näkökulmasta, jotta saadaan muutosta aikaansaavaa lisäarvoa. Samalla tulisi pohtia tehtävänjakoa ministeriön, toimialan eri toimijoiden sekä sidos- ja asiakasryhmien kanssa. Edelleen on syytä tarkastella, mitä palveluja on tarjottava valtakunnallisella tasolla, mitä alueellisesti ja mistä palveluista kentän toimijoiden on mahdollista vastata itse.

Helsingissä 13.10.2014



Samu Seitsalo
CIMOn johtaja



Maija Airas
CIMOn henkilökunnan edustaja

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2015 ilmestyneet

- 1 Rapport om den svenskspråkiga yrkesutbildningen med förslag till förändringar
- 2 Oppilaitosrakennusten turvallisuus
- 3 Arkistolakityöryhmän muistio
- 4 Yksityisarkistolakityöryhmän muistio



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-336-1 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)